



Parlament 1017 Wien
www.konvent.gv.at

04. März 2004

Bericht
des Ausschusses 5
Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Der Österreich-Konvent hat dem Ausschuss 5 folgendes Mandat zugewiesen:

Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden:

Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union.

Im Einzelnen ergeben sich dazu folgende Fragestellungen:

- A) Einführende Überlegungen zu Sinn und Zweck bundesstaatlicher Differenzierung in der Gesetzgebung bzw. einer homogenen Gesetzgebung
 - 1) Sinnhaftigkeit politischen Wettbewerbs
 - 2) Innovation
 - 3) Historische, kulturelle und naturräumliche regionale Identitäten
 - 4) Demokratieförderlichkeit
 - 5) Problemlösungskapazität
 - 6) Homogenität im Bundesstaat
 - 7) Differenzierung und Gewaltenteilung auf verschiedenen Ebenen des Staates
 - 8) Die Anforderungen an eine moderne Aufgabenverteilung in einem föderalen System vor dem Hintergrund der Europäischen Union
 - 9) Welche Forderungen ergeben sich aus Entwicklungen in anderen Staaten der EU?

- B) Analyse der bestehenden Kompetenzverteilung
- 1) Sachliche Rechtfertigung bestehender Aufgabenzuordnung
 - 2) Kompetenzersplitterung und –atomisierung und ihre Auswirkungen
 - 3) Probleme in der Umsetzung von EU-Recht
 - 4) Probleme und Vorzüge der bestehenden Rechtsetzungsmodelle (Art. 10, 11, 12, 15 B-VG; delegierte Gesetzgebung, Bedarfsgesetzgebung)
- C) Ermittlung der Kriterien für eine neue Zuordnung von Aufgaben
- 1) Sinnhaftigkeit politischen Wettbewerbs
 - 2) Demokratieförderlichkeit
 - 3) Problemlösungskapazität
 - 4) Sinnhaftigkeit regionaler Gestaltung
 - 5) Ermöglichung von Innovationen, insbesondere im Bereich der Verwaltungsmodernisierung
 - 6) Zweckmäßigkeit einer bundesweiten Homogenität
 - 7) Effizienz und Differenzierung
 - 8) EU-Recht und Einheitlichkeit
- D) Überlegungen zu neuen Rechtsetzungsinstrumenten
- 1) Neue Ziel- und Rahmengesetzgebung?
 - 2) Ausweitung delegierte Gesetzgebung?
 - 3) Konkurrierende Gesetzgebung
 - 4) Übersichtlichkeit der Rechtsetzungsinstrumente
 - 5) Rechtsetzungsinstrumente auf EU-Ebene
 - 6) Unmittelbar anwendbare Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG?
- E) Neue Kompetenzkataloge
- 1) Formulierung abgerundeter Kompetenztatbestände
 - 2) Schaffung klarer Verantwortlichkeiten
 - 3) Berücksichtigung der Auswirkungen der Kompetenzverteilung auf EU-Ebene?
 - 4) Zuordnung der Kompetenzen unter Berücksichtigung der Ergebnisse unter A) bis E)
- F) Weitere Themen¹
- 1) Mitwirkung des NR, BR und der Landtage an der Gesetzgebung auf EU-Ebene sowie im transnationalen Rahmen (Art. 23a ff B-VG, ausgenommen Art. 23c B-VG)
 - 2) Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung
 - 3) Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung
 - 4) Instrumente gegen Säumigkeit des Bundes oder eines Landes bei innerstaatlicher Umsetzung von EU-Recht

Zeitplan:

Der Ausschuss hat dem Präsidium spätestens 4 Monate nach seiner konstituierenden Sitzung einen schriftlichen Bericht (gegebenenfalls mit Textvorschlägen für eine neue Verfassung) über die Ergebnisse der Beratungen vorzulegen.

¹ Soweit Aufgabenüberschneidungen stattfinden, hat die Beratung dieser Themen in Koordination mit dem Ausschuss 3 – Staatliche Institutionen – stattzufinden.

Mitglieder des Ausschusses und deren Vertretung:

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger	(Vorsitzender)
MMag. Dr. Madeleine Petrovic	(stellvertretende Vorsitzende)
Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer	(Vertretung: Dr. Günther Voith)
Mag. Renate Brauner	(Vertretung: Dr. Kurt Stürzenbecher, Gerhard Neustifter)
Dieter Egger	
Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk	
Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger	
Prof. Albrecht Konecny	(Vertretung: Dr. Johannes Schnizer)
Dr. Christoph Leitl	(Vertretung: Mag. Anna Maria Hochhauser, Univ.Doz. Dr. Hanspeter Hanreich, Dr. Claudia Rosenmayr-Klemenz)
Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger	
Walter Prior	
Dr. Erwin Pröll	(Vertretung: DDr. Karl Lengheimer)
DI Josef Pröll	(Vertretung: Dr. Johannes Abentung, Mag. Dr. Nikolaus Bachler)
Dr. Franz Schausberger	(Vertretung: Dr. Ferdinand Faber, Dr. Paul Sieberer)
Herbert Scheibner	
Univ.Prof. Dr. Ewald Wiederin	(Vertretung: Dr. Johannes Schnizer)
Dr. Klaus Wutte	

Fachliche Ausschussunterstützung (Büro des Österreich-Konvents):

Dr. Claudia Kroneder-Partisch

Der Ausschuss hat insgesamt 10 Sitzungen abgehalten; die konstituierende Sitzung fand am 25. September 2003 statt.

Als externer Experte wurde Univ.Prof. Dr. Karl Weber beigezogen.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeiner Teil - Ausschussergebnisse	6
I. Kurzchronologie der Ausschussarbeit.....	7
II. Zu den Punkten A bis C des Mandats.....	9
III. Zu den Punkten D und E des Mandats.....	10
1. Allgemeine Bemerkungen zur Strukturierung und Formulierung der Kompetenztatbestände.....	10
a) Allgemeines / Ziele.....	10
b) Rechtsetzung auf der Basis eines „3-Säulen-Modells“?	11
c) Neue Kompetenztatbestände?.....	13
d) Neuorientierung der Auslegungsmethoden	14
2. Allgemeine Bemerkungen zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten.....	14
3. Ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes.....	15
a) Opting-Out-Regelung /Delegierte Gesetzgebung.....	15
b) Möglichkeit von Länderregelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts (lex Starzynski).....	15
c) Möglichkeiten von Länderregelungen auf dem Gebiet des Strafrechts (lex Starzynski)	16
4. Ausschließliche Zuständigkeiten der Länder.....	17
5. Geteilte bzw gemeinschaftliche Zuständigkeiten von Bund und Ländern	17
a) Umfang und Struktur des Bereichs der geteilten/gemeinschaftlichen Zuständigkeiten	17
b) Generalklausel.....	18
c) Form der Rechtsetzung / Ziel- bzw Rahmengesetzgebung im dritten Kompetenzbereich.....	18
d) Kriterien für die Inanspruchnahme der Kompetenz im dritten Bereich	19
e) Verhandlungsverfahren	20
f) Nebeneinander von Bundes- und Landesgesetzen im dritten Bereich / Konfliktlösungs- mechanismus für widerstreitendes Bundes- und Landesrecht im dritten Bereich.....	22
g) Vollzugskompetenzen im dritten Bereich	23
6. Privatwirtschaftsverwaltung	23
7. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht	23
8. Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG.....	24
9. Kompetenzvereinbarungen.....	25
IV. Zu Punkt F/1 des Mandats	25
1. Wechselseitige Informationspflichten über Gesetzesvorhaben / Konsultationsmechanismus	25
2. Konzeption des Bundesrates.....	26
a) Allgemeines.....	26
b) Vertretung proportional nach der Bürgerzahl.....	26
c) Modelle der Kreation.....	27
d) Gebundenes Mandat.....	27
3. Einspruchsrecht des Bundesrates.....	28
a) Allgemeines.....	28
b) Möglichkeit von Teileinsprüchen.....	28
c) 8-Wochen-Frist.....	29
d) Beharrungsbeschluss im Nationalrat	29
e) Möglichkeit des Verzichts auf eine Behandlung von Gesetzen im Bundesrat	29
4. Zustimmungsrechte des Bundesrates.....	29
5. Keine Mitwirkung des Bundesrates - Art 42 Abs 5 B-VG	31
V. Zu Punkt F/2 des Mandats	31
VI. Zu Punkt F/3 des Mandats	31
VII. Zu Punkt F/4 des Mandats	32
VIII. Abschließende Bewertung	33
Besonderer Teil	34
Übersicht über die dem Ausschussbericht angeschlossenen Papiere	35
Vorschlag von Dr. Johannes Abentung, Mag. Anna Maria Hochhauser und DDr. Karl Lengheimer ..	38
Vorschlag von Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer	41
Vorschlag von Mag. Renate Brauner	43

Vorschläge von Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger	47
Vorschlag von Dieter Egger und Herbert Scheibner (gemeinsam)	71
Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk.....	75
Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger	79
Vorschlag von Prof. Albrecht Konecny	84
Vorschläge von Dr. Christoph Leitl/Wirtschaftskammer Österreich	86
Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger	100
Vorschläge von MMag. Dr. Madeleine Petrovic.....	108
Vorschlag von Walter Prior.....	114
Vorschlag von Dipl.Ing. Josef Pröll	119
Vorschlag von Dr. Ferdinand Faber (für Dr. Franz Schausberger)	122
Vorschlag von Dr. Johannes Schnizer.....	133
Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Ewald Wiederin	139
Vorschlag von Dr. Klaus Wutte	146
Nachtrag: Übersicht über die dem Ausschussbericht angeschlossenen Papiere (nach Sitzungen geordnet).....	149

Allgemeiner Teil - Ausschussergebnisse

I. Kurzchronologie der Ausschussarbeit

25. September 2003 – Konstituierende Sitzung

Der Ausschuss konstituiert sich und wählt MMag. Dr. Madeleine Petrovic einstimmig zur stellvertretenden Vorsitzenden. Anschließend folgt eine Generaldebatte zum Arbeitsauftrag.

9. Oktober 2003 – 2. Sitzung

Univ.-Prof. Dr. Weber hält als externer Experte ein Referat zum Thema „Sinn und Zweck bundesstaatlicher Differenzierung in der Gesetzgebung bzw. einer homogenen Gesetzgebung“. Desweiteren analysiert Univ.-Prof. Dr. Funk die bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Im Anschluss an die Referate erfolgt jeweils eine Diskussion über diese Themen.

15. Oktober 2003 – 3. Sitzung

Einleitend hält der Ausschussvorsitzende ein Referat über die Rechtsetzungstypen in dezentral organisierten EU-Staaten und Fragen der Umsetzung von EU-Recht. Darauf aufbauend diskutiert der Ausschuss Instrumentarien der Rechtsetzung.

7. November 2003 – 4. Sitzung

Der Ausschussvorsitzende, die Vertreterin der Wirtschaftskammer Österreich und Dr. Schnizer legen Konzepte für eine Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen vor und erläutern diese (3-Säulen-Modelle).

Unter Bezugnahme auf diese Konzepte diskutiert der Ausschuss über die Zuweisung von Materien zu Kompetenzbereichen und über Rechtssetzungsinstrumente.

Abschließend ersucht der Ausschussvorsitzende die Mitglieder des Ausschusses, eine kurze schriftliche Stellungnahme zur Rechtsetzung im dritten Kompetenzbereich sowie zur Zuordnung von Materien in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw der Länder abzugeben.

1. Dezember 2003 – 5. Sitzung

Der Ausschuss begrüßt Univ.-Prof. Dr. Öhlinger als neues Mitglied des Ausschusses.

Zu den in der letzten Sitzung gestellten Fragen wurden insgesamt 13 schriftliche Stellungnahmen abgegeben.²

Der Ausschussvorsitzende gibt einen zusammenfassenden Überblick über die eingelangten Stellungnahmen. Anschließend berät der Ausschuss über die Ausgestaltung der dritten Säule (Fragen zur Rechtsetzung bei geteilter Gesetzgebungskompetenz).

18. Dezember 2003 – 6. Sitzung

Der Ausschuss setzt seine Beratungen über Fragen der Rechtsetzung bei geteilter Gesetzgebungskompetenz fort. Anschließend diskutiert der Ausschuss die Ausgestaltung der ersten und zweiten Säule (ausschließliche Kompetenzen des Bundes und der Länder).

² Dr. Baumgartner-Gabitzer, Mag. Brauner, Univ.Do. Dr. Bußjäger, Egger/Scheibner, Univ.Prof. Dr. Holzinger, Dr. Leitl, Univ.Prof. Dr. Öhlinger, Dr. Petrovic, Prior, DI J.Pröll, Dr. Schausberger, Univ.Prof. Dr. Wiederin, Dr. Wutte.

15. Jänner 2004 – 7. Sitzung

Der Ausschussvorsitzende stellt eine vom ihm vorbereitete Punktation³ vor, die Vorschläge für die Struktur und die wesentlichen Regelungsinhalte einer neuen Kompetenzverteilung enthält (3-Säulen-Modell). Die Beratung erfolgt auf Grundlage dieser Punktation; behandelt wird die Frage der Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben zwischen Bund und Ländern. Weiters diskutiert der Ausschuss ein von Univ.Prof. Dr. Funk vorgelegtes Papier mit Vorschlägen zur Neuformulierung und Neustrukturierung von Gesetzgebungszuständigkeiten.

23. Jänner 2004 – 8. Sitzung

Der Ausschuss setzt seine Beratung über die vom Ausschussvorsitzenden vorgelegte Punktation fort. Diskutiert werden die Themen Weg der Gesetzgebung, Rechte des Bundesrates und Mitwirkung der Länder an der Rechtsetzung der EU.

9. Februar 2004 – 9. Sitzung

Der Ausschussvorsitzende legt den Entwurf eines Schlussberichtes vor. Die einzelnen Punkte des Schlussberichtes werden eingehend diskutiert. Es wurde ein von Dr. Abentung/Mag. Hochhauser/DDr. Lengheimer vorgelegtes Papier diskutiert.

23. Februar 2004 – 10. Sitzung

Der Ausschussvorsitzende legt eine - entsprechend dem Ergebnis der Beratungen der 9. Sitzung - überarbeitete Fassung des Schlussberichtes vor. Der Ausschuss nimmt die Endredaktion vor.

³ Siehe Papier: Bußjäger, Punktation für die vom Mandat des Ausschusses 5 abgesteckten Themenbereiche.

II. Zu den Punkten A bis C des Mandats

Fragen der bundesstaatlichen Differenzierung

Analyse der bestehenden Kompetenzverteilung

Kriterien für eine neue Zuordnung von Aufgaben

Der Ausschuss behandelte die Punkte A bis C des Mandates in seinen ersten beiden Sitzungen. Die Beratung erfolgte auf der Basis eines Vortrags des externen Experten Univ.Prof. Dr. Weber⁴ zum Thema „Sinn und Zweck bundesstaatlicher Differenzierung in der Gesetzgebung bzw einer homogenen Gesetzgebung“ und eines Grundsatzreferates des Ausschussmitglieds Univ.Prof. Dr. Funk zur bestehenden Kompetenzverteilung.

Univ.Prof. Dr. Weber nannte in seinem Vortrag als Vorteile und Chancen einer bundesstaatlichen Differenzierung die Pluralität demokratischer Einrichtungen und die territoriale Gewaltenteilung, den politischen (Ideen-)Wettbewerb zwischen den einzelnen Gliedstaaten, die breite Einbindung vielfältiger Interessen in den Entscheidungsprozess und die damit verbundene höhere Akzeptanz der Problemlösungen sowie die emotionale Identifikation der Bürger mit ihrem Bundesland. Er wies aber auch darauf hin, dass ein föderativer Staatsaufbau ein Mindestmaß an Homogenität benötigt; sich in einem modernen Bundesstaat daher die Frage stellt, wie die notwendige bundesstaatliche Homogenität mit einer weitgehenden Autonomie der Länder vereinbar ist.

Zur Frage der Effizienz und der Kosten eines Bundesstaates hielt er fest, dass die Wirtschaftswissenschaften dem Föderalismus unter dem Gesichtspunkt von Effizienz- und Kostenaspekten durchaus gute Noten geben und dass die immer wieder gehörte These, dass dezentrale Verwaltung und das Nebeneinander und Miteinander von Bundes- und Landesverwaltung wesentlich höhere Kosten verursache als eine zentralstaatliche unitarische Form der Aufgabenbesorgung, bisher empirisch nicht nachgewiesen werden konnte. Zur Problematik der Umsetzung von EU-Recht in bundesstaatlichen Strukturen führte er aus, dass eine Bundesstaatsreform zwar nicht ohne den Hintergrund der österreichischen Mitgliedschaft in der EU gesehen werden kann und die Reform der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Länder sich an den Spezifika der europäischen Rechtssetzung orientieren muss, dass andererseits aber in der EU kein klares Konzept einer juristischen Systembildung der Aufgaben der Gemeinschaft erkennbar ist und das Gemeinschaftsrecht daher nur eine geringe Hilfe bei der Schaffung „abgerundeten Kompetenzen“ bietet.

Univ-Prof. Dr. Funk gab eine Analyse der bestehenden Kompetenzverteilung⁵ und zeigte die bestehenden Probleme auf. Er wies auf die Starrheit und gleichzeitige Systemlosigkeit des bestehenden Systems mit seiner Vielzahl an Kompetenzregelungen in und außerhalb des B-VG hin und betonte, dass im bestehenden System eine Sicherheit in der Kompetenzzuordnung nur unzureichend gewährleistet sei. Er plädierte für eine grundlegend neue Kompetenzstruktur, die gleichzeitig auch eine neue Auslegungskonvention, nämlich eine Abkehr von der Kompetenzabgrenzung nach dem Versteinerungsprinzip und die Stärkung des Grundsatzes der implied-powers (Sachzusammenhang) ermöglicht. Ziel müsse es sein, die Starrheit zu überwinden und eine Annäherung von Kompetenz, Aufgabe und Verantwortung zu erreichen.

⁴ Siehe Papier: Weber, Einführende Überlegungen zu Sinn und Zweck bundesstaatlicher Differenzierung in der Gesetzgebung bzw einer homogenen Gesetzgebung. Das Papier ist unter www.konvent.at (Materialien, Ausschussvorlagen, Ausschuss V, 14/AVORL-K) im Internet abrufbar.

⁵ Vgl auch Funk, Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung, in: BKA (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, 1991.

Zur Frage der Umsetzung von EU-Recht vertrat Univ.Prof. Dr. Funk wie auch Univ.Prof. Dr. Weber den Standpunkt, dass es nicht sinnvoll sei, dem Bund eine Generalkompetenz zur Umsetzung von Gemeinschaftsrecht einzuräumen.

- Die Ausschussmitglieder äußerten sich überwiegend zustimmend zu den Ausführungen der Vortragenden.
- Einige Ausschussmitglieder betonten die Bedeutung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes als wesentlichen Aspekt einer neuen Kompetenzverteilung und die Notwendigkeit der Homogenität im Bundesstaat.
Andere Mitglieder streichen in diesem Zusammenhang den Grundsatz der Subsidiarität stärker hervor und verweisen auf die Chancen eines föderalistischen Wettbewerbs. Vereinzelt wird auch die Ansicht vertreten, dass in Angelegenheiten, die in besonderem Maße die Lebensqualität oder Grundrechtspositionen von Menschen berühren (zB Umweltfragen, soziale Absicherung, Rechtsschutz), bundeseinheitliche Mindeststandards zu schaffen sind.
- Einzelne Ausschussmitglieder weisen darauf hin, dass nicht nur die Kosten, die dem Staat erwachsen, zu berücksichtigen sind, sondern auch jene, die den Bürgern und der Wirtschaft durch bundesländerweise unterschiedliche Regelungen entstehen. Andere Ausschussmitglieder betonen, dass man nicht davon ausgehen kann, dass neun bundesländerweise unterschiedliche Regelungen jedenfalls teurer kommen als eine bundeseinheitliche Regelung.

Die Überlegungen des Ausschusses zu den Punkten A bis C des Mandates sind in die umfassenden Ausführungen des Berichts zu den Punkten D bis F des Mandates eingeflossen und spiegeln sich in den dort dargestellten Ergebnissen der Ausschussarbeit wieder. (Zur Frage der Strukturierung der neuen Kompetenzverteilung vgl insbesondere Punkt III.1. des Berichts; zur Frage der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht Punkt III.7. des Berichts.)

III. Zu den Punkten D und E des Mandats

Überlegungen zu neuen Rechtsetzungsinstrumenten

Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben zwischen Bund und Ländern

1. Allgemeine Bemerkungen zur Strukturierung und Formulierung der Kompetenztatbestände

a) Allgemeines / Ziele

Die Kompetenzverteilung der österreichischen Bundesverfassung ist bekanntermaßen in einem besonders hohen Maße zersplittert und unübersichtlich. Dies haben auch die Ausführungen des Ausschussmitglieds Univ.-Prof. Dr. Bernd-Christian Funk in der zweiten Sitzung des Ausschusses bestätigt. Dass dieser Zustand unbefriedigend ist und zu den

Leistungsmängeln der bestehenden bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zählt, war im Ausschuss völlig unbestritten.⁶ Einzuräumen ist freilich auch, dass jede Verteilung von Gesetzgebungsaufgaben in einem dezentralisierten System zu Abgrenzungs- und Interpretationsproblemen führt.

Die Unübersichtlichkeit der Kompetenzverteilung äußert sich in mehrfacher Hinsicht: Zum einen in der Vielzahl und Kasuistik der Kompetenztatbestände, zum anderen auch in der Vielfalt der Kompetenztypen.

Ausgehend von diesen Tatsachen gelangte der Ausschuss einvernehmlich zur Ansicht, dass in einem neuen System

- die Anzahl der Kompetenztypen reduziert werden soll;
- eine Flexibilisierung der Kompetenzverteilung anzustreben ist;
- die Kompetenzverteilung und -abgrenzung insgesamt einfacher werden sollte;
- die Rechtsetzung der Europäischen Union mitzubersichtigen ist.

Im einzelnen wurden dazu folgende Meinungen vertreten:

- Der Ausschuss sprach sich überwiegend für die Formulierung großer abgerundeter Kompetenzfelder aus (sprachliche und begriffliche Arrondierung der Kompetenztatbestände). Die Kleinteiligkeit der Kompetenzzuweisung soll aufgelöst werden. Die neue Kompetenzverteilung soll eine geringere Zahl von Tatbeständen und breitere Begriffe enthalten als dies derzeit der Fall ist.
- Von einem Teil der Ausschussmitglieder wird zu bedenken gegeben, dass das neue Kompetenzsystem so gestaltet sein muss, dass es nicht zu einer systematischen Einschränkung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder führt.
- Einige Ausschussmitglieder betonten, dass bei der Formulierung der Tatbestände die Vollzugsebene mitzubedenken wäre und dass die Kompetenzzuweisung größtmögliche Klarheit über die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten schaffen soll.

Anzumerken ist jedoch, dass die verschiedenen von den Ausschussmitgliedern vorgeschlagenen Modelle neuer Kompetenzkataloge sich in grundsätzlichen Fragen voneinander unterscheiden.

b) Rechtsetzung auf der Basis eines „3-Säulen-Modells“?

Ausgehend von der auch im Mandat des Ausschusses nicht in Frage gestellten Vorgabe des Konvents, das bundesstaatliche Prinzip nicht in Frage zu stellen, ergibt sich, dass die künftige Kompetenzverteilung zumindest zwei Bereiche von Zuständigkeiten, nämlich jener des Bundes und der Länder vorzusehen hat.

Intensiv beraten wurde jedoch im Ausschuss, ob es neben exklusiven Zuständigkeiten des Bundes und der Länder auch einen dritten Bereich „geteilter bzw gemeinschaftlicher Zuständigkeiten“ geben soll, in dem sowohl der Bund als auch die Länder – freilich nach

⁶ Siehe dazu schon Funk, Leistungsmängel der bestehenden Kompetenzverteilung, in: BKA (Hrsg.), Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich, 1991.

Maßgabe noch zu formulierender Kriterien – rechtsetzend tätig werden könnten. Solche „gemeinschaftlichen Zuständigkeiten“ (oder auch geteilte Zuständigkeiten) gibt es nicht nur in verschiedener Hinsicht im bestehenden System (das Modell der Grundsatzgesetzgebung gemäß Art 12 B-VG, aber auch die verschiedenen Formen der Bedarfsgesetzgebung [Art 11 Abs 2 B-VG, Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG hinsichtlich der Abfallwirtschaft, aber auch die Möglichkeit der Länder, gemäß Art 15 Abs 9 B-VG abweichende Regelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts zu erlassen] können bereits heute als „gemeinschaftliche Zuständigkeiten“ betrachtet werden), auch andere dezentralisierte Systeme kennen solche Kompetenzbereiche genauso wie die gegenwärtige Rechtslage der Europäischen Union und ihre künftige Verfassung.

Ein vollständiges Einvernehmen über die Sinnhaftigkeit einer solchen „dritten Säule“ (oder auch „mittleren“ Säule)⁷ der Gesetzgebung wurde nicht erzielt:

- Die Ausschusssmitglieder vertreten überwiegend die Ansicht, dass ein Bereich mit einer zwischen Bund und Ländern geteilten Gesetzgebungszuständigkeit mehr Flexibilität bei der Kompetenzwahrnehmung ermöglicht, als es die derzeitige Kompetenzverteilung erlaubt.

Einige Ausschusssmitglieder sehen in einer breiten dritten Säule eine Erweiterung der Kompetenzen der Länder, da diese rechtsetzend tätig werden können, solange der Bund seine Zuständigkeit nicht wahrnimmt.

Andere Ausschusssmitglieder äußern Bedenken gegen die Schaffung einer dritten Säule, da sie befürchten, dass der Bund seine Kompetenzen in der dritten Säule exzessiv nutzen würde.

- Vereinzelt wurde aber auch grundsätzliche Skepsis gegenüber der Schaffung eines dritten Kompetenzbereichs geäußert. Als Nachteil eines geteilten Gesetzgebungsbereiches wird das komplizierte, (zeit)aufwändige Verfahren und eine mögliche Rechtsunsicherheit genannt.

Offen blieb insbesondere auch der mögliche Umfang der geteilten oder gemeinschaftlichen Zuständigkeiten. Die Bandbreite der dazu vertretenen Meinungen variierte beträchtlich.

Dem „3-Säulen-Modell“ wurde von verschiedenen Ausschusssmitgliedern das Konzept einer „gemeinsamen Gesetzgebung der Länder“ entgegen gesetzt (siehe Besonderer Teil des Berichts: Vorschlag Egger/Scheibner). Nach diesem Modell sollte es einen Bereich von Gesetzgebungszuständigkeiten geben, in denen die Länder über einen „Ausschusslandtag“ eine gemeinsame (einheitliche) Landesgesetzgebung ausüben sollten. (Der Ausschusslandtag ist als Alternative zum Bundesrat gedacht.)

- Dieser Vorschlag stieß im Ausschuss jedoch überwiegend auf Ablehnung. Als Gründe wurden insbesondere geltend gemacht, dass es nicht einsehbar sei, wenn eine einheitliche Regelung schon als notwendig erkannt werde, weshalb diese dann nicht vom Bund wahrgenommen werden sollte.

⁷ Im Ausschuss wurde erwogen, anstelle des - in der Ausschussarbeit bereits eingeführten - Begriffs der "dritten Säule" den Begriff "mittlere Säule" zu verwenden.

c) Neue Kompetenztatbestände?

Beraten wurde auch die Frage, welche Anknüpfungspunkte für die Bildung der Kompetenztatbestände gewählt werden sollen (Anknüpfung über Objekte - zB Heil- und Pflegeanstalten; rechtssystematische Anknüpfung - zB Zivilrechtswesen, Wasserrecht; finale Anknüpfung - zB Luftreinhaltung, Tierschutz).

In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert, ein System finaler Anknüpfungspunkte zu schaffen. Diese Art der Anknüpfung sollte eine Abkehr vom Versteinerungsprinzip bewirken und die Interpretation der Kompetenztatbestände nach dem Prinzip des näheren Sachzusammenhangs (ergänzt um Verhältnismäßigkeitsprinzip, Übermaßverbot und Effizienzprinzip) sicherstellen.

Als Beispiele für solche Tatbestände wurden „Bundesverfassung“ und „Landesverfassung“ genannt, die das formelle Verfassungsrecht einschließlich der akzessorischen Regelungen wie der Wahlordnungen oder Geschäftsordnungen der gesetzgebenden Organe umfassen sollen, „Technische und wirtschaftliche Angelegenheiten der Telekommunikation“, „Technische und wirtschaftliche Angelegenheiten der Verkehrswege“, „Technische und wirtschaftliche Angelegenheiten des Bergbaues“, „Natur- und Landschaftsschutz“.

Univ.Prof. Dr. Funk legte ein Papier mit Vorschlägen zur Neuformulierung und Aufteilung von Gesetzgebungszuständigkeiten vor (siehe Besonderer Teil des Berichts). Das Modell basiert auf dem Gedanken der symmetrischen Verteilung von Kompetenzen auf Bund und Länder (zB Bundesverfassung - Landesverfassung; Bundesfinanzen - Landesfinanzen; bundesweite Raumordnung - Raumordnung im Land und in den Gemeinden) und hat eine sprachliche und strukturelle Vereinfachung der Kompetenztatbestände zum Ziel. Univ.Prof. Dr. Funk weist darauf hin, dass das Modell teilweise eine deutliche Umverteilung von Kompetenzen bewirkt (Raumordnung, Katastrophenschutz, Bildungswesen, Sicherheitsverwaltung, Wirtschaftsordnungs- und Regulierungsrecht), dass aber die Gewichtung zwischen Bund und Ländern insgesamt unverändert bleibt. Das Modell ist als Abkehr vom Versteinerungsprinzip gedacht und stellt die Interpretation der Kompetenztatbestände nach finalen Gesichtspunkten in den Mittelpunkt. Univ.Prof. Dr. Funk hält fest, dass nach diesem Modell eine dritte Säule (geteilte Zuständigkeit) nicht erforderlich wäre.

Über das Modell wurde kein Konsens erzielt:

- Es wurde eingewandt, dass bestehende Materien auseinander gerissen würden, die neuen Grenzlängen teilweise problematisch erscheinen (Trennung überregionaler und regionaler Aspekte; Teilung des öffentlichen Auftragswesens) und die praktische Implementierung des Modells schwierig wäre.
- Es wurde zu bedenken gegeben, dass finalen Anknüpfungen eine große Dynamik immanent ist, die insofern problematisch erscheint, als sie in diesem Modell sowohl seitens des Bundes als auch seitens der Länder bestünde.
- Viele Ausschussmitglieder erachten das Modell der finalen Anknüpfungen von Kompetenztatbeständen als grundsätzlich überlegenswerten Ansatz für eine Neustrukturierung des Kompetenzkataloges. Eine vertiefte Auseinandersetzung im weiteren Verlauf des Konvents wäre wünschenswert.

d) Neuorientierung der Auslegungsmethoden

Das bei der Interpretation von Kompetenztatbeständen häufig herangezogene Versteinerungsprinzip ist in der Literatur bereits vielfach auf Kritik gestoßen, weil es die Kompetenzzersplitterung fördere. Auf der anderen Seite verhindert das Versteinerungsprinzip, dass die in der Generalklausel des Art 15 Abs 1 B-VG zusammengefassten Kompetenzen der Länder von sich dynamisch entwickelnden Bundeskompetenzen sukzessive zurückgedrängt und geschmälert werden.

Der Ausschuss gelangte zu folgenden Ergebnissen:

- Die Ausschussmitglieder sprechen sich vielfach für eine stärkere Berücksichtigung des Sachzusammenhangs bei der Kompetenzinterpretation und -abgrenzung aus. Es wird dabei die Meinung vertreten, dass durch das Zusammenfassen der Kompetenzen zu größeren Kompetenzfeldern auch eine sachgerechtere Interpretation möglich sein wird.

Es wird betont, dass die bestehenden Probleme der Kompetenzinterpretation auch auf die unzumutbare Anwendung der bestehenden Auslegungsgrundsätze zurückzuführen sind und daher eine Neuorientierung bei der Handhabung der bestehenden Methoden der Kompetenzinterpretation anzustreben ist. Die Interpretationsmethoden als solche (ua auch die historische Auslegung) sollen nicht in Frage gestellt werden.

Der Ausschuss vertritt überwiegend die Ansicht, dass der Verfassungsgesetzgeber die Auslegungsgrundsätze nicht im Verfassungstext festschreiben soll.

Im neuen System der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen sollte das Versteinerungsprinzip weniger stark im Vordergrund stehen.

2. Allgemeine Bemerkungen zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten

Hinsichtlich der Zuordnung von Kompetenzen zu Bund, Ländern oder auch zu einem dritten Bereich mit geteilter Gesetzgebungszuständigkeit konnte im Ausschuss kein Einvernehmen erzielt werden. Die Bandbreite der Meinungen divergierte beträchtlich. Aus diesem Grund wurde über konkrete Zuordnungen im Ausschuss nicht eingehend diskutiert.

Die verschiedenen von den Ausschussmitgliedern bezogenen Positionen sind aus dem Besonderen Teil des Berichts ersichtlich. Dort ist auch eine vom Ausschussvorsitzenden verfasste synoptische Darstellung enthalten, über deren Formulierungen im einzelnen (einschließlich der Einteilungen) kein Konsens besteht.

Es sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die in den von den Ausschussmitgliedern vorgelegten Papieren enthaltenen Vorschläge für eine Zuteilung von Kompetenzen auf die verschiedenen Gesetzgebungsbereiche (exklusive Gesetzgebungskompetenz des Bundes, exklusive Gesetzgebungskompetenz der Länder, geteilte/gemeinschaftliche Kompetenz) nur bedingt vergleichbar sind, da sie vor dem Hintergrund sehr unterschiedlicher Kompetenzmodelle gemacht wurden und teilweise von unterschiedlichen Begriffsinhalten ausgehen. So beantworten die einzelnen Vorschläge etwa die Frage, ob es eine dritte Säule geben soll und unter welchen materiellen und prozessualen Voraussetzungen die Normsetzung in dieser Säule stattfinden soll, sehr unterschiedlich.

Des Weiteren handelt es sich vielfach lediglich um Oberbegriffe für eine Vielzahl der bisherigen einzelnen Kompetenztatbestände. Sie sind daher inhaltlich weitgehend offen.

3. Ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes

a) Opting-Out-Regelung /Delegierte Gesetzgebung

Diskutiert wurde im Ausschuss eine Anregung des Ausschussvorsitzenden, der auch andere Ausschussmitglieder beitraten, den Ländern die Möglichkeit zu eröffnen, von einer einheitlichen bundesgesetzlichen Regelung abweichende Gesetze zu erlassen (so genannte „opting-out“-Gesetzgebung), die etwa in Deutschland diskutiert wird. Ein derartiges „opting-out“ existiert im Ansatz im bisherigen Art 15 Abs 9 B-VG, der den Ländern die Möglichkeit eröffnet, auf dem Gebiet des Zivil- und Strafrechtswesens abweichende Vorschriften zu erlassen, soweit solche zur Regelung von Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder erforderlich sind, aber auch im Art 11 Abs 2 B-VG hinsichtlich der Möglichkeit der Länder, im Verwaltungsverfahrenrecht abweichende Regelungen zu erlassen.

Im Ausschuss wurden dazu folgende Meinungen vertreten:

- Der Ausschuss sprach sich überwiegend dagegen aus, dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit einzuräumen, im Bereich der ausschließlichen Kompetenz des Bundes abweichende oder ergänzende Regelungen zu erlassen.
Statt einer Opting-Out-Regelung wurde angeregt, die Möglichkeit zur Delegation von Gesetzgebungskompetenzen an die Länder auszuweiten und die Regelung des Art 10 Abs 2 B-VG für den gesamten Bereich der ausschließlichen Bundeskompetenz zu verallgemeinern.
Es bestand weitgehende Einigkeit, dass bei einer Kompetenzverteilung, die keine oder eine kleine dritte Säule (geteilte Zuständigkeit) hat, eine allgemeine Delegationsmöglichkeit sinnvoll wäre.

b) Möglichkeit von Länderregelungen auf dem Gebiet des Zivilrechts (lex Starzynski)

Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass die Länder befugt sein sollen, soweit dies erforderlich ist, zivilrechtliche Regelungen zu erlassen. Die bestehende Rechtslage (Art 15 Abs 9 B-VG, so genannte lex Starzynski) ist jedoch insofern unbefriedigend, als der Verfassungsgerichtshof den Begriff „erforderlich“ im Sinne von unerlässlich und damit sehr eng interpretiert.

Folgende Alternativen für die Lösung des Problems wurden diskutiert, wobei jedoch kein abschließender Konsens erzielt wurde:

- Verschiedene Mitglieder regen an, die Länder zu ermächtigen, im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten auch zivilrechtliche Regelungen zu erlassen.
Hiefür wird folgende Formulierung angeregt: "Die Länder können im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit auch zivilrechtliche Regelungen erlassen."
Bedenken, dass diese Formulierung zu weit ginge, wird entgegengehalten, dass die Eingrenzung des Tatbestandes durch den Verweis „im Rahmen ihrer

Gesetzgebungszuständigkeiten“ in Verbindung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit ausreichend sichergestellt wird.

- Verschiebung des Kompetenztatbestands Zivilrecht in die dritte Säule:
Vereinzelt wird vorgeschlagen, den Kompetenztatbestand Zivilrecht der dritten Säule zuzuweisen.
Die Ausschussmitglieder äußern sich überwiegend kritisch gegenüber diesem Vorschlag. Neben grundsätzlichen Bedenken gegen eine solche Zuordnung wird eingewandt, dass sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen abweichende Bestimmungen erlassen werden können, in der dritten Säule gleichermaßen stellen würde.
- Bedarfskompetenz für abweichende zivilrechtliche Regelungen:
Es wird angeregt, für zivilrechtliche Regelungen ein Modell analog zu Art 11 Abs 2 B-VG vorzusehen, dass also sowohl die Länder als auch der Bund abweichende zivilrechtliche Regelungen nur unter der Voraussetzung der Erforderlichkeit erlassen können. Dies setzt ein Verständnis des Zivilrechts als Annexkompetenz voraus.

Die Problematik des Spielraumes der Länder zur Erlassung zivilrechtlicher Bestimmungen stellt sich insbesondere in Bezug auf die Erlassung sondergesellschaftsrechtlicher Bestimmungen für ausgegliederte Rechtsträger.

- Der Ausschuss ist einvernehmlich der Ansicht, dass den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, sondergesellschaftsrechtliche Regelungen für in ihrem Eigentum stehende ausgegliederte Rechtsträger zu schaffen, wie dies auch im Ausschuss 7 als eine Möglichkeit betrachtet wurde.
- Diskutiert werden 2 Modelle:
Zum einen könnte die Organisationskompetenz von Bund und Ländern – neben den bisherigen Zuständigkeiten - auch die Einrichtung ausgegliederter Rechtsträger des Gesellschaftsrechts umfassen, sodass Bund und Länder im Rahmen der Organisationskompetenz eigene Privatrechtsträger schaffen könnten.

Zum anderen könnte Sondergesellschaftsrecht als Bedarfskompetenz ausgestaltet werden; dh Bund und Länder könnten bei Erforderlichkeit sondergesellschaftsrechtliche Regelungen erlassen. (Vgl dazu auch das oben dargestellte, weiter gefasste Modell: Bedarfskompetenz für abweichende zivilrechtliche Regelungen.)

c) Möglichkeiten von Länderregelungen auf dem Gebiet des Strafrechts (lex Starzynski)

Verschiedentlich wurde die Notwendigkeit der Beibehaltung der lex Starzynski auf dem Gebiet des Strafrechts angezweifelt, zumal in der Praxis gerichtliche Strafandrohungen in landesrechtlichen Bestimmungen, wenn überhaupt, dann nur äußerst selten existieren dürften.

- Nach der Diskussion wurde jedoch Einvernehmen erzielt, dass die lex Starzynski auch im Bereich des Strafrechts beibehalten werden soll, um den Ländern die Möglichkeit zu geben, erforderlichenfalls Strafen für die Übertretung landesrechtlicher Vorschriften in einer Höhe vorzusehen, die (nach der strenger werdenden Judikatur des VfGH) nur mehr als gerichtlicher Straftatbestand zulässig sind. Es bestand aber auch Einvernehmen, dass

die Zuständigkeit der Länder zur Erlassung von strafrechtlichen Bestimmungen nicht erweitert werden soll.

4. Ausschließliche Zuständigkeiten der Länder

Im Ausschuss wurde die Frage angerissen, ob dem Bund im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder ähnliche Rechte eingeräumt werden sollen, wie sie den Ländern im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zukommen.

Überwiegend wird die Meinung vertreten, dass dem Bund im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder keine Möglichkeit zukommen soll, abweichende oder ergänzende Regelungen zu schaffen.

- Vereinzelt wird angeregt, dem Bundesgesetzgeber auch im Bereich der ausschließlichen Kompetenz der Länder die Möglichkeit einzuräumen, bundeseinheitliche Regelungen zu treffen, etwa dann, wenn der Bundesrat mit qualifizierter Mehrheit feststellt, dass ein Bedarf nach einheitlichen Regelungen besteht. Dieses Instrument könnte eine anders konstruierte dritte Säule ganz oder teilweise entbehrlich machen. Gegen dieses Modell wird einerseits eingewandt, dass damit eine zu starke Eingriffsmöglichkeit des Bundes in die Länderkompetenzen eröffnet wird und andererseits, dass ein Überblick über die Kompetenzverteilung schwieriger wird.
- Von anderen Mitgliedern wird vorgeschlagen, den Ländern die Möglichkeit einzuräumen, dem Bund - in einem noch zu bestimmenden Verfahren - (einzelne) Kompetenzen zu übertragen. Eine solche Übertragungsmöglichkeit erscheint insbesondere dann zweckmäßig, wenn die Säule mit den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen der Länder breit ist.

5. Geteilte bzw gemeinschaftliche Zuständigkeiten von Bund und Ländern

a) Umfang und Struktur des Bereichs der geteilten/gemeinschaftlichen Zuständigkeiten

Beim Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten handelt es sich um Regelungsmaterien, in denen sowohl der Bund als auch die Länder gesetzgeberisch tätig sein können. Jene Ausschussmitglieder, die einen Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten unterstützten, vertraten überwiegend die Meinung, dass die Länder gesetzgeberisch tätig werden können sollten, solange und soweit der Bund keine gesetzlichen Regelungen aufstellt.

Die von den Mitgliedern des Ausschusses zur Gestaltung des Bereichs der geteilten/gemeinschaftlichen Zuständigkeiten eingebrachten Vorschläge sind im Besonderen Teil des Berichts enthalten.

Der mögliche Zugriff zweier Gesetzgeber auf eine bestimmte Regelungsmaterie erfordert eine Vorrangregelung. Einerseits kommen allgemeine Vorrangregeln (lex-posterior-Regel) in Betracht, andererseits eine explizite Vorrangregelung zugunsten des Bundes oder zugunsten der Länder.

- Der Ausschuss vertrat überwiegend die Meinung, dass es eine geteilte Gesetzgebung geben sollte, wie sie der Struktur nach aus vielen anderen föderalen Systemen bekannt ist.
- Die Frage, ob der dritte Kompetenzbereich groß sein soll oder nur wenige Materien umfassen soll, ist allerdings umstritten. Einige Mitglieder äußern sich überhaupt skeptisch gegenüber der Schaffung eines dritten Kompetenzbereichs.
- Der Ausschuss vertrat überwiegend die Ansicht, dass der dritte Bereich die Generalklausel umfassen und darüber hinaus eine demonstrative Aufzählung von Kompetenzen enthalten soll.

b) Generalklausel

Die Auflistung exklusiver Zuständigkeitsbereiche von Bund und Ländern sowie allenfalls eines Bereiches geteilter/gemeinschaftlicher Zuständigkeiten wirft die grundsätzliche Frage auf, ob es auch in Zukunft eine Generalklausel geben muss oder ob es möglich ist, die denkbaren Regelungsmaterien abschließend explizit in der Bundesverfassung anzuführen. Unzweifelhaft ist, dass der Generalklausel dann, wenn die Kompetenzen der Länder explizit aufgezählt sind, nicht mehr jene bundesstaatliche Bedeutung zukommt, die sie heute aufweist.

- Die Ausschussmitglieder vertraten überwiegend die Auffassung, dass es nicht möglich sei, alle zukünftigen Regelungsnotwendigkeiten abzuschätzen, und dass eine Generalklausel daher notwendig sei.
Vereinzelt wurde eingewandt, dass bei einer Kompetenzinterpretation, die sich nach dem Prinzip der größeren Sachnähe orientiere, unter Umständen gar keine Generalklausel mehr notwendig würde.
- Die Ansiedlung der Generalklausel im dritten Bereich ist nach überwiegender Ansicht der Ausschussmitglieder geeignet, eine gewisse Flexibilität für zukünftige Gesetzgebungsanforderungen zu gewährleisten.

c) Form der Rechtsetzung / Ziel- bzw. Rahmengesetzgebung im dritten Kompetenzbereich

Der Ausschuss befasste sich mit der Frage, in welcher Art und Weise der Bund seine Regelungskompetenz im 3. Bereich ausüben darf. Insbesondere wurde diskutiert, ob der Bundesgesetzgeber eine die Materie abschließend regelnde Bestimmung erlassen darf oder hinsichtlich seiner Regelungskompetenz beschränkt werden soll.

- Der Ausschuss vertrat einhellig die Auffassung, dass die Bundesgesetze im dritten Bereich eine Materie abschließend regeln können, dass sie sich aber auch auf die Regelung von Zielen/Rahmen/Grundsätzen beschränken können. Die Regelungsdichte des Bundesgesetzes sollte vom Bedarf nach Einheitlichkeit abhängen.
Es wird angeregt, die Ziele/Rahmen/Grundsätze als solche zu kennzeichnen, um klarzustellen, dass die Regelungen nicht self-executing sind.
- Einige Mitglieder unterstützten den Vorschlag des Ausschussvorsitzenden, wonach der Bundesgesetzgeber in bestimmten Materien/unter bestimmten Voraussetzungen auf eine Vorgabe von Zielen oder Rahmenvorschriften beschränkt werden soll.

Die Mehrzahl der Ausschussmitglieder vertrat allerdings die Ansicht, dass eine Ziel- bzw. Rahmengesetzgebung des Bundes wie oben angeführt möglich, aber nicht verpflichtend sein soll.

In diesem Zusammenhang beriet der Ausschuss auch die Frage, ob der neue Kompetenzkatalog das Instrument der Grundsatz-, Rahmen- bzw. Zielgesetzgebung vorsehen soll. Die Diskussion machte deutlich, dass die Grundsatzgesetzgebung, wie sie sich nach dem Regime des Art 12 B-VG entwickelt hat, als reformbedürftig angesehen wird.

- Viele Mitglieder äußern sich grundsätzlich skeptisch gegenüber einer Grundsatz-, Rahmen- bzw. Zielgesetzgebung. Einige halten sie für ein zweckmäßiges Instrument der Rechtsetzung.
- Eine Rahmen- und Zielgesetzgebung müsste sich allerdings auch nach Meinung jener Ausschussmitglieder, die ein solches Instrument unterstützen, deutlich von der derzeitigen Grundsatzgesetzgebung gemäß Art 12 B-VG unterscheiden; insbesondere sollte sie dem Landesgesetzgeber mehr Gestaltungsspielraum eröffnen.

d) Kriterien für die Inanspruchnahme der Kompetenz im dritten Bereich

In einem Bereich mit geteilter Gesetzgebungszuständigkeit stellt sich die Frage, welche Gebietskörperschaft unter welchen Voraussetzungen Regelungen erlassen kann, dh es müssen Kriterien für die Inanspruchnahme der Kompetenz gefunden werden (zB Bedarf/unerlässlicher Bedarf nach einer einheitlichen Gesetzgebung, Art 72 Abs 2 Bonner Grundgesetz, Subsidiaritätsprinzip). Diskutiert wurde, ob die Kompetenzausübung nach objektiven Kriterien (zB Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse; Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit) oder nach subjektivem Bedarf erfolgen soll. Darüber hinaus wurde erwogen, einen prozessoralen Kooperationsmechanismus zwischen Bund und Ländern vorzusehen.

Objektive Kriterien und/oder politisches Verfahren:

- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Ansicht, dass objektive Kriterien - wenngleich deren Justiziabilität begrenzt ist - als Orientierung und Leitlinie für die Inanspruchnahme der Kompetenz und uU auch als Schranke für eine exzessive Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund sinnvoll sind.
- Andere Ausschussmitglieder lehnen objektive Kriterien grundsätzlich ab, da diese die Kompetenzzuordnung letztlich auf den VfGH verschieben. Sie plädieren dafür, die Inanspruchnahme der Kompetenz in einem politischen Verfahren zu klären.

Inhalt der objektiven Kriterien:

- Einzelne Mitglieder schlagen als objektives Kriterium für die Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund eine Subsidiaritätsklausel vor (der Bund darf die Gesetzgebung ausüben "soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Ländern nicht ausreichend erreicht werden können").
- Viele Ausschussmitglieder sprechen sich gegen diese Formel aus und plädieren für ein Bedarfskriterium, das darauf abstellt, ob eine bundeseinheitliche Regelung "zur

Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist".

- Vereinzelt wird als weiteres objektives Kriterium für die Inanspruchnahme der Kompetenz durch den Bund (neben der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit) der Schutz des ökologischen Gleichgewichts genannt.

Entscheidung über die Einhaltung der objektiven Kriterien:

Ein Teil der Ausschussmitglieder vertritt die Auffassung, dass die Entscheidung über die Einhaltung der objektiven Kriterien dem VfGH zukommen soll. Ob der VfGH die Frage der Einhaltung der Kriterien nur über Antrag legitimierter Kläger (zB Bundesrat, Länder, Bund) aufgreifen können soll, wird unterschiedlich beurteilt.

Modelle:

- Einige Ausschussmitglieder schlagen in einem gemeinsamen Papier (siehe Besonderer Teil des Berichts: Vorschlag Abentung/Lengheimer/Hochhauser) vor, die Ausübung der Gesetzgebung in der dritten Säule an objektive Kriterien zu binden. Dabei wird - als Variante – angedacht, nicht nur die Gesetzgebung des Bundes, sondern auch die Gesetzgebung der Länder in der dritten Säule an objektive Kriterien zu binden. Für den Fall, dass zwischen Bund und Ländern (Bundesrat) kein Einvernehmen über die Inanspruchnahme der Kompetenz erzielt wird, können die Länder - und uU auch der Bund - das Vorliegen der objektiven Kriterien vom VfGH klären lassen (Subsidiaritätsklage).

Viele Ausschussmitglieder äußern Bedenken dagegen, (auch) die Gesetzgebung der Länder in der dritten Säule an objektive Kriterien zu binden.

- Einige Ausschussmitglieder verweisen auf das von ihnen präferierte Modell, nach dem die Zuweisung der Kompetenzen in der dritten Säule an den Bund durch Feststellung des Bundesrates erfolgt (siehe Besonderer Teil: Vorschlag Brauner).

e) Verhandlungsverfahren

Der Ausschuss diskutierte die Frage, wie ein prozessualer Kooperationsmechanismus, in dem sich Bund und Länder/Bundesrat über die Inanspruchnahme der Kompetenzen des dritten Bereichs verständigen, ausgestaltet sein könnte.

- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Ansicht, dass die Inanspruchnahme der Kompetenz im dritten Bereich Gegenstand eines politischen Verfahrens sein soll (uU unter Zugrundelegung von objektiven Kriterien als Leitlinie). Die Ausgestaltung des Verhandlungsverfahrens ist umstritten. Der Ausschuss vertritt überwiegend die Auffassung, dass im Verhandlungsverfahren ein reformierter Bundesrat, dh ein Bundesrat, der als Vertretungsorgan der Länder eingerichtet ist, als Verhandlungspartner des Bundes auftreten soll.
- Verschiedene Ausschussmitglieder sind der Auffassung, dass es unterschiedliche Möglichkeiten für die Ausgestaltung des Verhandlungsverfahrens gibt, dass aber jedenfalls nachstehende Grundsätze eingehalten werden müssen:

1. Transparenz;
2. möglichst frühzeitige Einbindung der Länder;
3. keine endgültige Blockademöglichkeit.

Ein Zustimmungsrecht des Bundesrates im dritten Bereich und eine direkte Beteiligung der Länder werden überwiegend abgelehnt (siehe Besonderer Teil: Vorschlag Bußjäger - Punktation).

- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Auffassung, dass das Verfahren, das bei der Erlassung von Bundesgesetzen im dritten Bereich anzuwenden ist, grundsätzlich auch bei der Änderung und der Aufhebung dieser Gesetze durchlaufen werden muss.

Es wird allerdings erwogen, für geringfügige Änderungen von Bundesgesetzen im dritten Bereich ein vereinfachtes Erledigungsverfahren im Bundesrat vorzusehen.

Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, dass bei einer Änderung von Bundesgesetzen im dritten Bereich ein nochmaliges Durchlaufen des Verhandlungsverfahrens nicht notwendig ist.

- Von einigen Ausschussmitgliedern wird für den dritten Bereich ein zweistufiges Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen:
Nach diesem Modell wäre auf der 1. Stufe zu klären, ob die Zuständigkeit vom Bund wahrgenommen werden soll; auf der 2. Stufe würde der Bund diese Kompetenz tatsächlich wahrnehmen, also der Gesetzgebungsprozess stattfinden.
Dabei könnte die Einbindung der Länder in der 1. Stufe stärker (iS eines Zustimmungsrechts) und auf der 2. Stufe schwächer sein.

Die Ausschussmitglieder vertreten allerdings überwiegend die Ansicht, dass eine solche Unterscheidung nicht praktikabel wäre, da die Frage der Zuordnung der Kompetenz nicht von der Frage des Inhalts des zu erlassenden Gesetzes getrennt werden kann.

- In Weiterentwicklung des oben angeführten Modells wird Folgendes vorgeschlagen (siehe Besonderer Teil: Vorschlag Brauner):
Die Wahrnehmung der Zuständigkeit soll als subjektive Bedarfsgesetzgebung des Bundes ausgestaltet werden, wobei der Bundesrat festzustellen hätte, ob und inwieweit ein einheitliches Regelungsbedürfnis gegeben ist, ob und inwieweit also ein Kompetenzübergang vom Land auf den Bund erfolgen soll (der Bundesrat formuliert gleichsam den Kompetenztatbestand). Erst die Kompetenzfeststellung durch den Bundesrat ermöglicht es dem Bund, ein Gesetz zu erlassen. (Der Weg der Gesetzgebung selbst unterscheidet sich im dritten Bereich nicht von jenem bei den ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen.)

Gegen das Modell wird eingewandt, dass mit der Feststellung des Bundesrates neue (uU kleinteilige) Kompetenztatbestände geschaffen werden, die der Auslegung und Abgrenzung bedürfen. Es ist auch unklar, ob und unter welchen Bedingungen eine einmal getroffene Feststellung vom Bundesrat wieder zurückgenommen werden kann.

f) Nebeneinander von Bundes- und Landesgesetzen im dritten Bereich /
Konfliktlösungsmechanismus für widerstreitendes Bundes- und Landesrecht im dritten
Bereich

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist in der gleichen Rechtsmaterie ein Nebeneinander von Bundes- und Landesregelungen möglich. Ein solches Nebeneinander wird aber nur in manchen Fällen sinnvoll sein (etwa dort, wo es sich um regional sinnvolle Ergänzungen oder Abweichungen handelt), in anderen Fällen dagegen unzweckmäßig (wo es um einheitliche Standards geht).

- Der Ausschuss vertritt einhellig die Ansicht, dass - wenn der Bund im dritten Bereich seine konkurrierende Gesetzgebung in Anspruch nimmt - es ihm obliegt, im Gesetz klarzustellen, ob und inwieweit die Länder weiter gehende, ergänzende oder abweichende Bestimmungen zu diesem Bundesgesetz erlassen dürfen.

Weiters diskutierte der Ausschuss, welcher Konfliktlösungsmechanismus im dritten Bereich für widerstreitende Bundes- und Landesregelungen zweckmäßig wäre.

- Die Ausschussmitglieder vertreten überwiegend die Ansicht, dass eine explizite Regelung für widerstreitende Bundes- und Landesregelungen, etwa im Sinne eines Grundsatzes "Bundesrecht bricht Landesrecht" entbehrlich ist. Sie gehen davon aus, dass die allgemeinen Derogationsregeln (lex posterior-Regel) und die Verfassungsgerichtsbarkeit zur Lösung der Konflikte im Bereich der geteilten/gemeinschaftlichen Zuständigkeiten ausreichen.

Danach würde früheren Landesgesetzen durch ein späteres Bundesgesetz derogiert, und zwar unabhängig davon, ob der Bundesgesetzgeber seine Kompetenz zu Recht oder zu Unrecht in Anspruch genommen hat. Genauso würden spätere Landesgesetze - ungeachtet ihrer Kompetenzkonformität - frühere Bundesbestimmungen derogieren.

Die Herstellung des verfassungsmäßigen Zustandes käme dem VfGH zu; er hätte kompetenzwidrig erlassene Gesetze aufzuheben.

- Andere Ausschussmitglieder präferieren eine explizite Regelung, insbesondere den "Grundsatz Bundesrecht bricht Landesrecht". Der Grundsatz soll zum Ausdruck bringen, dass der Bundesregelung immer Vorrang zukommt, dh dass im Fall widerstreitender Normen stets die Bundesregelung anzuwenden ist, und zwar auch dann, wenn sie kompetenzwidrig ist und/oder zeitlich früher erlassen wurde. Im Falle der Kompetenzwidrigkeit wäre die Bundesnorm vom VfGH aufzuheben. In diesem Zusammenhang wird angeregt, dem VfGH hinsichtlich der als verfassungswidrig angefochtenen Bundesnormen eine vorläufige sofortige Sistierungsmöglichkeit einzuräumen.

Manche Mitglieder halten dieses Modell allerdings für eine unsachliche Privilegierung verfassungswidrigen Bundesrechts, die mit dem föderalistischen Prinzip nur schwer vereinbar wäre.

Die Ausgestaltung des Konfliktlösungsmechanismus ist letztlich vom Umfang des dritten Kompetenzbereiches abhängig. Wenn nämlich die geteilten/gemeinschaftlichen Zuständigkeiten breit sind, kann es eher dazu kommen, dass durch nachträgliche Rechtsetzung eines Landes ein Kompetenzkonflikt herbeigeführt wird und sich dadurch ein Bedarf an einem Konfliktlösungsmechanismus ergibt.

g) Vollzugskompetenzen im dritten Bereich

- Viele Ausschussmitglieder sprechen sich dafür aus, die Vollzugszuständigkeit im dritten Bereich (grundsätzlich) den Ländern zuzuweisen. Auf die Frage der Beibehaltung der mittelbaren Bundesverwaltung ist hinzuweisen.
- Verschiedentlich wird festgehalten, dass im dritten Kompetenzbereich sowohl Vollzugszuständigkeiten der Länder als auch solche des Bundes möglich sind.

6. Privatwirtschaftsverwaltung

Nach der derzeitigen Verfassungslage sind Bund und Länder in ihrem privatwirtschaftlichen Handeln nicht an die Schranken der Kompetenzordnung der Art 10 bis 15 B-VG gebunden.

Der Ausschuss gelangte zu folgender Meinung:

- Im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung soll transkompetentes Handeln weiterhin zulässig sein, also grundsätzlich keine Bindung an Kompetenzschränken bestehen. Es wird allerdings verschiedentlich angeregt, nach Verfahrensweisen zu suchen, die eine bessere Koordination zwischen den Trägern der Privatwirtschaftsverwaltung ermöglichen und in der Lage sind, unerwünschtes Verhalten (zB ineffiziente Ressourcenverwaltung) sichtbar zu machen.

Viele Mitglieder äußerten sich zustimmend zu einem Textvorschlag des Ausschussvorsitzenden ("Auf die Tätigkeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung sind die Bestimmungen der Art ... nicht anzuwenden."), wobei erwogen wurde, die Formulierung "in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung" durch "als Träger von Privatrechten" zu ersetzen.

- Es wurde diskutiert, ob Art 17 B-VG eine Grundlage für die Erlassung einerseits von Selbstbindungsgesetzen des Bundes bzw der Länder darstellt und ob er auch eine Grundlage für die Erlassung von außenwirksamen Gesetzen bieten soll.
- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Ansicht, dass Selbstbindungsgesetze verfassungsrechtlich zulässig sein sollen.
- Es wird darauf hingewiesen, dass eine erweiterte lex Starzynski den Ländern die Möglichkeit geben könnte, für diesen Bereich außenwirksame Regelungen zu schaffen.

Das Thema Privatwirtschaftsverwaltung wird auch im Bericht des Ausschusses 7 behandelt.

7. Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

Als Kriterium für eine neue Zuordnung von Aufgaben werden insbesondere auch im Mandat des Ausschusses die sich aus der EU-Rechtssetzung ergebenden Notwendigkeiten genannt. Die Rechtssetzung der EU erfolgt in einem sehr dynamischen Prozess, ohne sich an einem

starrten System von Aufgabenzuordnungen zu orientieren. Die Umsetzung von Richtlinien bestimmt sich nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung. Eine Richtlinie kann daher unter Umständen sowohl von Bund als auch von Ländern umzusetzen sein.

Der Ausschuss diskutierte die Frage, ob es sinnvolle Möglichkeiten gibt, - unter Wahrung der bundesstaatlichen Struktur - die Kompetenzverteilung so zu gestalten, dass europäisches Richtlinienrecht nur einmal umgesetzt werden muss.

Der Ausschuss gelangte zu folgender Meinung:

- Nach überwiegender Meinung der Ausschussmitglieder erscheint es nicht sinnvoll, die Umsetzung von EU-Recht ausschließlich dem Bund zu übertragen. Vielmehr sollen Bund und Länder auch weiterhin in ihrem Kompetenzbereich grundsätzlich für die Umsetzung zuständig sein.
- Die Umsetzung von EU-Recht muss in effizienter Weise erfolgen. Verschiedentlich wird angemerkt, dass Mechanismen zu finden sind, die bei der Umsetzung von EU-Recht den Faktor 10 in der Gesetzgebung eliminieren, dh dass Voraussetzungen dafür geschaffen werden sollten, dass europäisches Richtlinienrecht nur einmal umgesetzt werden muss.
- Zu klären ist, ob und in welchen Fällen eine Konzentration der Umsetzung beim Bund sinnvoll erscheint. ZB könnten durch die neue Kompetenzverteilung und allfällige neue Auslegungsmaximen verschiedene nur splitterhaft vorhandene Zuständigkeiten der Länder zur Umsetzung von EU-Recht (Datenschutzrecht, IPPC-Recht) auf den Bund übergehen.

Die Devolution der Gesetzgebungskompetenz im Sinne des Art 23d Abs 5 B-VG an den Bund im Falle der Säumnis bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht könnte früher als bisher stattfinden. Es gibt dazu verschiedene Alternativen, über die jedoch kein Konsens vorliegt. So wäre es denkbar, bereits mit Ablauf der Umsetzungsfrist oder sechs Monate danach oder erst bei Klagserhebung durch die Kommission eine solche Zuständigkeit des Bundes zur Erlassung der erforderlichen Maßnahmen für das betreffende Land erfolgen.

- Der Ausschuss vertritt überwiegend die Meinung, dass die Devolution im Sinne des bisherigen Art 23d Abs 5 B-VG an den Bund bereits mit Ablauf der Umsetzungsfrist erfolgen sollte. Es wird darauf hingewiesen, dass eine spätere Devolution (wie sie auch die geltende Regelung vorsieht) uU gemeinschaftswidrig sein könnte.

Verschiedene Ausschussmitglieder halten dem dagegen, dass es auch Streitigkeiten darüber geben kann, ob überhaupt eine Umsetzungsverpflichtung besteht, und dass es dem Bund nicht möglich sein sollte, ein Land bei der Beurteilung der Frage, ob eine solche besteht, zu präjudizieren.

8. Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG

Der Ausschuss setzte sich mit der Frage auseinander, welchen Stellenwert Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG in einem neuen Kompetenzverteilungssystem einnehmen sollen.

- Zum Instrument der Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG äußerten sich die Ausschussmitglieder – teilweise auf Grund von Bedenken wegen einer Entmachtung der Parlamente - überwiegend kritisch; als Rechtssetzungsinstrument erscheinen Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG nur bedingt geeignet.
- Einige Ausschussmitglieder schlagen dagegen vor, die Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG unmittelbar anwendbar zu machen, da damit der Aufwand der Transformation wegfielen. In diesem Fall müsste allerdings die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle vorgesehen werden. Weiters wäre die Möglichkeit einer frühzeitigen Einbindung der parlamentarischen Organe zu diskutieren.

9. Kompetenzvereinbarungen

Die neue Kompetenzordnung soll eine gewisse Flexibilität ermöglichen. In diesem Sinne wurde erwogen, Kompetenzverschiebungen zwischen Bund und Ländern - in einem bestimmten Rahmen und unter Wahrung der Steuerungsfunktion der Verfassung - auch ohne Verfassungsänderung zuzulassen.

Der Ausschussvorsitzende schlägt ein Modell vor, in dem einzelne Gesetzgebungszuständigkeiten mittels Bund-Länder-Vereinbarungen (gemäß Art 15a B-VG) verschoben bzw gegeneinander abgegrenzt werden können (siehe Besonderer Teil: Vorschlag Bußjäger - Punktation).

- Einige Mitglieder halten die Möglichkeit, - in Randbereichen - Kompetenzen zu verschieben bzw Abgrenzungen festzulegen, für sinnvoll. (Zur Wahrung der Übersicht wird angeregt, alle Vereinbarungen in einem Dokument zusammenzufassen.) Betont wird, dass Kompetenzvereinbarungen jedenfalls nur unter Einbindung der Parlamente erfolgen können.
- Die Mehrzahl der Ausschussmitglieder äußert sich allerdings skeptisch gegenüber dem Modell der Kompetenzvereinbarung und befürchtet, dass damit die Kompetenzzuordnung unübersichtlich und kleinteilig werden könnte. Es wird auch die Frage aufgeworfen, für welche Dauer Kompetenzvereinbarungen gelten sollen.

IV. Zu Punkt F/1 des Mandats

Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung

1. Wechselseitige Informationspflichten über Gesetzesvorhaben / Konsultationsmechanismus

Der Ausschuss beriet in diesem Punkt die Institutionalisierung einer Informationspflicht des Bundes über Rechtsetzungsvorhaben, vor allem auch im Zusammenhang mit dem so genannten Konsultationsmechanismus. Es bestand Einigkeit, dass eine möglichst frühzeitige Einbindung der Länder in den Gesetzgebungsprozess sinnvoll ist. Dies sollte aber nicht nur in

eine Richtung, also seitens des Bundes gegenüber den Ländern, sondern wechselseitig erfolgen.

Es wurden daher folgende Meinungen vertreten:

- Der überwiegende Teil der Ausschussmitglieder sprach sich für die verfassungsmäßige Verankerung wechselseitiger Informationspflichten über Gesetzgebungsvorhaben zwischen Bund und Ländern aus.
- Es wurde erwogen, den Konsultationsmechanismus in die Verfassung zu integrieren; dh eine wechselseitige Informationspflicht über Gesetzesvorhaben, die Beschaffenheit der Gesetzesentwürfe (finanzielle Erläuterungen) sowie die Möglichkeit, binnen einer bestimmten Frist die Aufnahme von Verhandlungen zu verlangen, verfassungsrechtlich festzulegen.

Einvernehmen besteht, dass der Konsultationsmechanismus weiterhin so ausgestaltet sein soll, dass er den Gesetzgebungsprozess nicht aufhalten kann und die Gesetzgebung nicht mit Verfassungswidrigkeit belasten kann. Sanktion der Nicht-Einhaltung des Verfahrens soll weiterhin ausschließlich die Kostenersatzpflicht durch die rechtsetzende Gebietskörperschaft sein. (Die Kosten wären beim VfGH nach Art 137 B-VG einzuklagen.)

2. Konzeption des Bundesrates

a) Allgemeines

Nach allgemeiner Einschätzung ist der Bundesrat in seiner derzeitigen Struktur nicht in der Lage, die Interessen der Länder ausreichend effektiv wahrzunehmen.

- Vielfach wird gefordert, den Bundesrat stärker als politisches Vertretungsorgan der Länder zu etablieren; ein Teil der Ausschussmitglieder bezweifelt allerdings, dass eine völlige Umgestaltung des Bundesrates praktisch möglich ist. Der Bundesrat war auch Gegenstand der Beratungen im Ausschuss 3.

Es wird auch die Meinung geäußert, dass, wenn der Bundesrat zu einem effektiven Organ zur Vertretung der Länderinteressen umgestaltet werden kann, die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung auf dieses Organ konzentriert werden sollte.

b) Vertretung proportional nach der Bürgerzahl

Diskutiert wurde, ob das derzeitige System der abgestuften Vertretung der Länder im Bundesrat beibehalten werden soll (derzeit verfügt das größte Land über 12 Abgeordnete, die kleinsten über 3).

- Die Ausschussmitglieder vertreten überwiegend die Ansicht, dass eine abgestufte Vertretung unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl sinnvoll ist. Ein Senatsmodell, dh eine gleich starke Vertretung aller Länder (zB 7 Abgeordnete pro Bundesland) wird überwiegend abgelehnt.

- Einige Ausschussmitglieder sind jedoch der Auffassung, dass die Spannweite zwischen kleinster und größter Zahl an Bundesräten, die die einzelnen Länder entsenden, vermindert werden soll. Die Zahl der Bundesräte soll dabei insgesamt nicht erhöht werden.

c) Modelle der Kreation

Folgende Modelle der Kreation wurden im Ausschuss diskutiert:

- => Bestehendes System (Landtage wählen Bundesräte);
- => Zusammensetzung des Bundesrates ist der Autonomie der Länder überlassen;
- => Ad hoc Zusammensetzung des Bundesrates: die Länder/Landtage sollen für bestimmte Angelegenheiten jeweils im Einzelfall geeignete Vertreter entsenden;
- => B-VG sieht eine bestimmte Zusammensetzung vor: zB dass der Bundesrat ausschließlich mit Landtagsabgeordneten zu besetzen ist; oder dass er mit Mitgliedern der Landesregierung und mit Landtagsabgeordneten (uU auch mit Vertretern des Städte- und Gemeindebundes) zu besetzen ist;
- => Direktwahl des Bundesrates durch das Volk.

- Viele Ausschussmitglieder sprechen sich für eine Beibehaltung der derzeitigen Regelung aus, nach der die Landtage hinsichtlich der Entsendung von Abgeordneten in den Bundesrat im Rahmen der Art 34 und 35 B-VG frei sind. (Betont wird, dass nach dem derzeitigen System auch eine Einbeziehung der Gemeinden möglich ist.)
- Einige Ausschussmitglieder plädieren für das Modell der Ad-hoc-Zusammensetzung des Bundesrates.
- Eine Direktwahl des Bundesrates wird mehrheitlich abgelehnt, da damit ein zweites Bundesgesetzgebungsorgan geschaffen würde und ein solches Organ zur Vertretung der Interessen der Länder kaum geeignet wäre.

d) Gebundenes Mandat

Diskutiert wurde, ob Angehörige des Bundesrates - in bestimmten Fällen - in ihrem Stimmverhalten an Vorgaben des entsendenden Landes gebunden sein sollen. Ein solcher Fall könnte etwa vorliegen, wenn es um Angelegenheiten des Zuständigkeitsbereiches der Länder geht, die einer bundesgesetzlichen Regelung zugeführt werden sollen. Es wäre auch denkbar, die Möglichkeit eines gebundenen Mandats auch nur für diesen Fall vorzusehen.

- Ein allgemein gebundenes Mandat wird vom Ausschuss abgelehnt.
- Ein Teil der Ausschussmitglieder erachtet jedoch die Einführung eines gebundenen Mandates in Angelegenheiten des Zuständigkeitsbereiches der Länder, die einer bundesgesetzlichen Regelung zugeführt werden sollen, für sinnvoll. Die Abgeordneten des Bundesrates würden damit zu direkten Beauftragen der Landtage. Ein Teil der Ausschussmitglieder spricht sich dezidiert gegen jede Form eines gebundenen Mandates aus.

3. Einspruchsrecht des Bundesrates

a) Allgemeines

Der Ausschuss hat sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob der Bundesrat früher als bisher (zB zum Zeitpunkt der Einbringung des Gesetzesvorhabens) in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden soll und ihm die Möglichkeit einzuräumen wäre, noch vor Beschlussfassung durch den Nationalrat Abänderungsanträge zu stellen.

- Weitgehende Einigkeit besteht, dass der Bundesrat zu einem früheren Zeitpunkt, als es derzeit der Fall ist, in den Gesetzgebungsprozess eingebunden werden soll. Diese Einbindung kann durch Erstattung einer Stellungnahme oder durch Vorlage eines konkreten Abänderungsantrages erfolgen. Er soll die Möglichkeit haben, bereits vor Beschlussfassung durch den Nationalrat seine Stellungnahme einzubringen und Alternativlösungen vorzuschlagen.
Verschiedentlich wird angeregt, einen paritätischen Ausschuss von Nationalrat und Bundesrat als Kooperationsgremium einzurichten, in dem die Bedenken und Anregungen des Bundesrates diskutiert werden können.
- Kein Einvernehmen besteht hinsichtlich der Frage, ob und wie der Bundesrat in diesem Fall nach Beschlussfassung durch den Nationalrat nochmals mit dem Gesetzesvorhaben befasst werden soll.
Für den Fall, dass der Nationalrat den Einwänden des Bundesrates Rechnung trägt, soll ein Verfahren entwickelt werden, das es dem Bundesrat ermöglicht, von einer weiteren Befassung mit der Angelegenheit Abstand zu nehmen.

b) Möglichkeit von Teileinsprüchen

Der Bundesrat hat nach der geltenden Rechtslage das Recht, gegen einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates - in seiner Gesamtheit - Einspruch zu erheben. Eine Möglichkeit, Einwände gegen Teile des Gesetzesbeschlusses zu erheben, kommt ihm nicht zu.

- Es besteht weitgehend Einigkeit, dass es dem Bundesrat nicht möglich sein soll, mit Teileinsprüchen einen integrierenden Bestandteil eines Gesetzes herauszulösen und damit das ganze Gesetzesvorhaben in Frage zu stellen.
- Verschiedentlich wird die Auffassung vertreten, dass Teileinsprüche dann möglich sein sollen, wenn der Gesetzgeber verschiedene, nicht zusammengehörige Materien in einem Sammelgesetz zusammenfasst; und dass in diesen Fällen jede Einheit für sich beinspruchbar sein sollte. Das Ausschussmitglied Konecny hat dazu einen Textvorschlag vorgelegt (siehe Besonderer Teil des Berichts).
Gegen diese Vorschläge wird eingewandt, dass eine formelle Anknüpfung leicht unterlaufen werden könnte und dass eine materielle Unterscheidung in zusammenhängende und nicht-zusammenhängende Regelungen nicht praktikabel erscheint.

Einzelne Mitglieder sind der Ansicht, dass ein Einspruch gegen einzelne Bestimmungen oder Teile eines Gesetzesbeschlusses dann denkbar wäre, wenn der Nationalrat auf einen solchen Einspruch flexibel reagieren könnte und das Gesetz im Sinne des Einspruches ändern darf, ohne dass diese Änderung neuerlich dem Bundesratsverfahren unterläge.

c) 8-Wochen-Frist

- Gegen die Einspruchsfrist des Bundesrates von 8 Wochen (Art 42 Abs 3 B-VG) werden keine Bedenken vorgebracht.
- Verschiedentlich wird angeregt, dem Bundesrat auch für zustimmungspflichtige Gesetze eine 8-Wochen-Frist aufzuerlegen (angelehnt an die Bestimmung des Art 97 Abs 2 B-VG).

d) Beharrungsbeschluss im Nationalrat

- Der Ausschuss vertritt mehrheitlich die Auffassung, dass der Beharrungsbeschluss im Nationalrat - wie bisher - mit einfacher Stimmenmehrheit erfolgen soll. Der Vorschlag des Ausschussvorsitzenden, ein erhöhtes Konsensquorum im Nationalrat für den Fall des Beharrungsbeschlusses vorzusehen, findet Unterstützung bei einigen Ausschussmitgliedern.

e) Möglichkeit des Verzichts auf eine Behandlung von Gesetzen im Bundesrat

- Ein Teil der Ausschussmitglieder vertritt die Ansicht, es solle die Möglichkeit eines vereinfachten Erledigungsverfahrens im Bundesrat geschaffen werden, sodass der Bundesrat auf die Behandlung bestimmter Gesetzesvorhaben verzichten kann.
- Einigkeit besteht dahingehend, dass ein vereinfachtes Verfahren so ausgestaltet sein muss, dass die Rechte der Opposition nicht beschnitten werden. So könnte etwa vorgesehen werden, dass auf die Behandlung einer Vorlage verzichtet werden kann, wenn sich kein Abgeordneter (weniger als drei Abgeordnete) zu einem Punkt zu Wort gemeldet hat (haben).
- Vereinzelt wird angeregt, dass eine Enderledigung in der Ausschusssitzung ermöglicht wird. Dies müsste bundesverfassungsrechtlich vorgesehen werden.
- Konsens besteht, dass eine solche Möglichkeit des Verzichts auf eine Behandlung von Gesetzesvorhaben verfassungsrechtlich vorgesehen werden müsste. In diesem Zusammenhang wird angeregt, in das B-VG eine Ermächtigung aufzunehmen, die es erlaubt, in der Geschäftsordnung des Bundesrates ein verkürztes Verfahren zu normieren.

4. Zustimmungrechte des Bundesrates

Viele Ausschussmitglieder fordern, dass dem Bundesrat dort, wo existentielle Rechte der Länder berührt werden, ein Zustimmungsrecht zukommen soll.

Zustimmungsrecht bei Beschränkung der Landeskompetenzen - Art 44 Abs 2 B-VG:

- Es besteht Konsens, dass dem Bundesrat in den Angelegenheiten des Art 44 Abs 2 B-VG (Einschränkung der Landeskompetenzen) weiterhin ein Zustimmungsrecht zukommen soll; das erhöhte Zustimmungs-Quorum soll beibehalten werden.
- Es wird verschiedentlich angeregt, die Bestimmung dahingehend zu erweitern, dass Einschränkungen der Landeskompetenzen auch einer Mehrheit der Bundesräte von mindestens 5 Ländern bedürfen.

Zustimmungsrecht bei Änderung der Zusammensetzung des Bundesrates - Art 35 Abs 4 B-VG:

- Konsens besteht, dass Änderungen der Zusammensetzung des Bundesrates (Art 34 und Art 35 B-VG) weiterhin der Zustimmung des Bundesrates bedürfen sollen; Art 35 Abs 4 B-VG soll nach verschiedentlich geäußelter Meinung allerdings dahingehend abgeändert werden, dass die Änderung von 5 Ländern (statt bisher von 4 Ländern) angenommen werden muss.

Zustimmungsrecht zu Verfassungsrecht:

- Verschiedentlich wird angeregt, dem Bundesrat generell ein Zustimmungsrecht zu Verfassungsrecht zu geben (wobei teilweise ein Zustimmungsrecht mit einfacher Mehrheit, teilweise ein Zustimmungsrecht mit Zwei-Drittel-Mehrheit vorgeschlagen wird).

Zustimmungsrecht zu finanziellen Belastungen:

- Viele Ausschussmitglieder vertreten die Ansicht, dass dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht auch für Gesetze zukommen soll, deren Vollziehung den Ländern "erhebliche" Kosten verursacht.
- Einige Ausschussmitglieder sprechen sich dezidiert gegen eine Zustimmungspflicht zu finanziellen Belastungen der Länder aus und erachten das Instrumentarium des Konsultationsmechanismus - das allenfalls auch ausgebaut werden könnte - für geeigneter, um dem Problem der Kostentragung zu begegnen. Sie betonen, dass eine trennscharfe Grenzziehung, wann eine erhebliche finanzielle Belastung vorliegt, schwierig ist und die Anknüpfung der Zustimmungspflicht an ein objektives Kriterium zur Folge hätte, dass letztlich der VfGH die Zustimmungspflicht und damit das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes im Einzelfall zu beurteilen hätte. In diesem Zusammenhang wird auch zu bedenken gegeben, dass der Bundesrat nicht in der Lage ist, die Interessen eines einzelnen - durch ein legislatives Vorhaben in besonderem Maße betroffenen - Bundeslandes wahrzunehmen.

Zustimmungsrecht in der dritten Säule (geteilte Gesetzgebungskompetenz):

- Ein Teil der Ausschussmitglieder spricht sich für ein Zustimmungsrecht des Bundesrates bei der Inanspruchnahme der Regelungskompetenz des Bundes in der dritten Säule aus.
- Ein anderer Teil der Ausschussmitglieder spricht sich explizit dagegen aus, dem Bundesrat in der dritten Säule ein Zustimmungsrecht einzuräumen; sie weisen insbesondere darauf hin, dass der Bundesrat nicht die Möglichkeit haben soll, die Erlassung einer bundeseinheitlichen Regelung zu verhindern, sondern dass es Aufgabe des VfGH sein muss, die Rechtmäßigkeit der Inanspruchnahme der Kompetenz zu überprüfen.

- Verschiedene Ausschussmitglieder äußern Bedenken gegenüber einer Zuständigkeit des VfGH zur Prüfung der Notwendigkeit der Erlassung einer bundeseinheitlichen Regelung.

5. Keine Mitwirkung des Bundesrates - Art 42 Abs 5 B-VG

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass Art 42 Abs 5 B-VG unverändert beibehalten werden kann.

V. Zu Punkt F/2 des Mandats

Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung

Eine Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung findet derzeit im Wesentlichen über den Art 98 B-VG (Einspruchsrecht der Bundesregierung gegenüber Gesetzesbeschlüssen der Landtage) und Art 97 Abs 2 B-VG (Zustimmung zur Mitwirkung von Organen des Bundes an der Vollziehung von Landesgesetzen) statt.

Vereinzelt wird darauf hingewiesen, dass die Mitwirkungsrechte des Bundes an der Landesgesetzgebung symmetrisch zu den Mitwirkungsrechten der Länder/des Bundesrates an der Bundesgesetzgebung ausgestaltet sein sollen. Insgesamt gelangt der Ausschuss letztlich zu folgender Beurteilung:

- Verfahren gemäß Art 98 B-VG - Bekanntgabe von Gesetzesbeschlüssen der Landtage an das Bundeskanzleramt:
Der Ausschuss ist der Ansicht, dass das Verfahren gemäß Art 98 B-VG in der Praxis keine wesentliche Rolle spielt und daher entbehrlich ist.
Eine Information des Bundes über Gesetzesvorhaben der Länder soll im Rahmen einer wechselseitigen Informationspflicht zwischen Bund und Ländern stattfinden.
- Verfahren gemäß Art 97 B-VG - Zustimmung der Bundesregierung zu Landesgesetzen, die eine Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen:
Konsens besteht darüber, dass eine Inanspruchnahme von Bundesorganen weiterhin der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen soll.
Diese Frage wurde auch im Ausschuss 3 erörtert.
(Es wird darauf hingewiesen, dass die Abschaffung des Art 98 B-VG zur Folge haben wird, dass die Länder nunmehr selbst prüfen müssen, ob eine Zustimmungspflicht des Bundes gegeben ist und erforderlichenfalls um diese Zustimmung einkommen müssen).

VI. Zu Punkt F/3 des Mandats

Teilnahme der Länder an der Europäischen Union (Art 23d B-VG)

Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass hinsichtlich des Art 23d B-VG – sieht man von dem schon oben behandelten Abs 5 ab – derzeit kein Änderungsbedarf gegeben ist.

Es ist allerdings zu beachten, dass im Entwurf der Europäischen Verfassung ein Subsidiaritätsmechanismus mit einer Mitwirkung der nationalen Parlamente an der EU-Gesetzgebung und der Möglichkeit einer Klageerhebung vorgesehen ist. Für den Fall einer Beschlussfassung der Europäischen Verfassung sind noch Überlegungen über eine wirkungsvolle Einbeziehung der Länder in diesen Mechanismus anzustellen. Vereinzelt wird angeregt, dass auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund zusammen eine einheitliche Stellungnahme mit bindender Wirkung im Sinne des Art 23 d Abs 2 B-VG einbringen können.

VII. Zu Punkt F/4 des Mandats

Länderstaatsverträge (Art 16 B-VG)

Art 16 B-VG sieht seit 1988 die Möglichkeit vor, so genannte Länderstaatsverträge abzuschließen. Das Verfahren ist jedoch außerordentlich kompliziert. Die Bestimmung hat in der Praxis keine Bedeutung erlangt; oftmals schließen Länder Vereinbarungen mit anderen Ländern im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung. Dies führt zu dem teilweise als unbefriedigend beurteilten Ergebnis, dass völkerrechtlich relevante Verträge innerstaatlich auf der Grundlage des Art 17 B-VG abgeschlossen werden.

- Der Ausschuss vertritt die Auffassung, dass es angesichts der außenpolitischen Bedeutung von Länderstaatsverträgen grundsätzlich gerechtfertigt ist, wenn deren Abschluss unter einer gewissen Aufsicht des Bundes zu erfolgen hat. Eine Pflicht zur Unterrichtung der Bundesregierung und ein Einspruchsrecht der Bundesregierung werden daher als angemessen angesehen.

Vereinzelt wird angeregt, das Einspruchsrecht der Bundesregierung in Anlehnung an die Formulierung des Art 98 Abs 2 B-VG auszugestalten (Einspruchsmöglichkeit "wegen Gefährdung von Bundesinteressen").

Andere Mitglieder sprechen sich dagegen aus, die Zustimmung der Bundesregierung an Kriterien zu binden und damit eine politische zu einer rechtlichen (letztlich vom VfGH zu klärenden) Frage zu machen.

- Konsens besteht, dass die Einbeziehung des Bundespräsidenten in das Verfahren des Art 16 B-VG (Bevollmächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und Abschluss des Vertrages durch den Bundespräsidenten) entbehrlich ist.

Diskutiert wird, ob die Möglichkeit der Länder, Staatsverträge abzuschließen, erweitert werden soll.

- Der Ausschuss ist überwiegend der Auffassung, dass den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden soll, Staatsverträge mit allen Staaten und Teilstaaten der Welt (oder zumindestens der Europäischen Union) abzuschließen.

VIII. Abschließende Bewertung

Die vorangegangenen Darstellungen stellen die Ergebnisse der Ausschussberatungen und den Meinungsstand zu den verschiedenen Themen des Mandats dar.

Angesichts der Schwierigkeit der Aufgabenstellung, nämlich in erster Linie Vorschläge zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu machen, darf es nicht überraschen, dass es vergleichsweise wenige konsensuale Punkte gab und in vielen Bereichen die Bandbreite der Meinungen beträchtlich variierte.

Der Ausschuss hat es gerade auch aus diesem Grund für zweckmäßig erachtet, alle von den Ausschussmitgliedern eingebrachten Vorschläge in den Anhang aufzunehmen.

Festzuhalten ist, dass sich die Ausschussarbeit auf dem Boden des bundesstaatlichen Prinzips, das dem Konvent als unverrückbarer Rahmen vorgegeben ist, bewegt hat. Die eigenständige Landesgesetzgebung als Essentiale des Bundesstaates wurde nicht in Frage gestellt, auch wenn im einzelnen breite Auffassungsunterschiede über die von Bund und Ländern wahrzunehmenden Gesetzgebungszuständigkeiten bestanden.

Sehr groß war insbesondere die Bandbreite der Meinungen zur Frage, ob es einen Bereich „geteilter“ oder „gemeinschaftlicher“ Zuständigkeiten (so genannte Dritte Säule) zwischen Bund und Ländern geben soll, welchen Umfang dieser aufweisen sollte und welche Mechanismen der Rechtsetzung zur Anwendung gelangen sollten. Kern der Idee einer Dritten Säule ist die Überlegung, dass es Regelungsmaterien gibt, in welchen einheitliche Ziele und Standards, für die die Bundesgesetzgebung zu sorgen hätte, sinnvoll sind, auf der anderen Seite aber auch Gestaltungsspielräume der Länder vorhanden sein sollen. Das Funktionieren eines solchen Systems geteilter Kompetenzen (die bestehende Grundsatzgesetzgebung wurde von den Ausschussmitgliedern ja sehr kritisch beurteilt) ist dabei wesentlich auch eine Frage der Beteiligung der Länder an dieser harmonisierenden Gesetzgebung des Bundes. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Ländermitwirkung wurde auch nicht in Frage gestellt. Wie sie aber im Konkreten realisiert werden soll, darüber bestehen erhebliche Auffassungsunterschiede.

Die Meinungsunterschiede im Bereich der Kompetenzverteilung und der Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung müssen auch vor dem Hintergrund verstanden werden, dass diese beiden Themen des Ausschussmandats in einem hohen Grad miteinander vernetzt sind. Eine breite Dritte Säule schmälert logischerweise die exklusiven Kompetenzen von Bund und Ländern. Sie schafft deutlich größere Flexibilität für den einfachen Gesetzgeber, führt aber auch zu größerer Komplexität des Gesetzgebungsverfahrens, wenn es tatsächlich zu einer stärkeren Ländermitwirkung kommen soll. Andernfalls läuft die dritte Säule auf eine Kompetenz-Kompetenz des einfachen Bundesgesetzgebers hinaus. Die Alternative dazu ist, wie von verschiedenen Ausschussmitgliedern vertreten, eine vergleichsweise schmale oder gar keine dritte Säule, was dazu führen würde, dass es weitgehend nur exklusive Bundes- und Landeszuständigkeiten geben würde.

Insgesamt hat die Ausschussarbeit die Bandbreite der Regelungsalternativen für eine neue bundesstaatliche Kompetenzverteilung aufgezeigt. Sie hat Ansätze für Neukonzeptionen erarbeitet, die nun im weiteren Prozess des Konvents einer entsprechenden Wertung und Prüfung zu unterziehen sind.

Besonderer Teil

Übersicht über die dem Ausschussbericht angeschlossenen Papiere

Im Folgenden wird eine Übersicht über die dem Ausschussbericht angeschlossenen Papiere – alphabetisch geordnet – gegeben:

Dr. Johannes Abentung, Mag. Anna Hochhauser und DDr. Karl Lengheimer

- Papier zu „Modell Kompetenzverteilung – Verfahren in der 3. Säule“
(zur 9. Sitzung am 09.02.2004 eingebracht)

Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Mag. Renate Brauner

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger

- Papier „Vorschlag für eine Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu Bund und Ländern“
(zur 4. Sitzung am 07.11.2003 eingebracht)
- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)
- Papier „Punktation für die vom Mandat des Ausschusses 5 abgesteckten Themenbereiche“
(zur 7. Sitzung am 15.01.2004 eingebracht)
- Versuch einer Synopse „Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten“
(zur 10. Sitzung am 23.02.2004 eingebracht)

Dieter Egger und Herbert Scheibner

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk

- Papier „Vorschläge zur Neuformulierung und Aufteilung von Gesetzgebungszuständigkeiten“
(zur 10. Sitzung am 23.02.2004 eingebracht)

Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Prof. Albrecht Konecny

- Schreiben zu „Formulierung eines Teileinspruchsrechtes des BR“
(zur 9. Sitzung am 09.02.2004 eingebracht)

Dr. Christoph Leitl/Wirtschaftskammer Österreich

- Statement zum Mandat des Ausschusses 5
(zur 2. Sitzung am 09.10.2003 eingebracht)
- Papier „Diskussionsvorschlag für eine neue Kompetenzverteilung“
(zur 4. Sitzung am 07.11.2003 eingebracht)
- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

MMag. Dr. Madeleine Petrovic

- Arbeitsunterlage des Grünen Klubs für den Ausschuss 5
(zur 2. Sitzung am 09.10.2003 eingebracht)
- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Walter Prior

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Dipl.Ing. Josef Pröll

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Dr. Ferdinand Faber (für Dr. Franz Schausberger)

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Dr. Johannes Schnizer

- Papier „Punktation für eine aufgabenorientierte Verteilung der Gesetzgebungs-kompetenzen nach dem Drei-Säulenmodell“
(zur 4. Sitzung am 07.11.2003 eingebracht)

Univ.Prof. Dr. Ewald Wiederin

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

Dr. Klaus Wutte

- Stellungnahme zum „Drei Säulen-Modell“ einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
(zur 5. Sitzung am 01.12.2003 eingebracht)

**Vorschlag von Dr. Johannes Abentung, Mag. Anna Maria
Hochhauser und DDr. Karl Lengheimer**

09.02.2004

Modell Kompetenzverteilung – Verfahren in der „3. Säule“ (Abentung, Hochhauser, Lengheimer)

Modell

1. Es wird festgehalten, dass das Modell der neuen Kompetenzverteilung aus **drei Säulen** bestehen soll (jeweils exklusive Zuständigkeiten von Bund und Ländern sowie einen Bereich „gemeinschaftlicher Zuständigkeiten“).
2. Im Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten sollen **Bund und Länder** rechtsetzend tätig werden können.
3. Die **Ausübung von Gesetzgebung** soll an **objektive (=justiziable) Kriterien** gebunden sein und zusätzlich an die **Einhaltung eines bestimmten Verfahrens** gebunden sein.
4. Die **konkrete Ausgestaltung** des **Verfahrens** ist insbesondere davon abhängig, welche Materien letztlich der dritten Säule zugeordnet werden. Je breiter die dritte Säule ist, desto mehr Mitgestaltungsmöglichkeiten müssen die Gebietskörperschaften wechselweise haben.
5. Für das **Verhältnis** zwischen der **Rechtsetzung** des Bundes und der Länder in der dritten Säule bieten sich grundsätzlich zwei Möglichkeiten:
 - a) Die Länder sind im Bereich der dritten Säule zur Regelung zuständig, soweit und solange der Bund keine Regelung (gestützt auf die objektiven Kriterien) erlässt.
 - b) Der Bund und die Länder regeln gleichberechtigt, jeweils gestützt auf objektive Kriterien.

Objektive Kriterien

Als **objektive Kriterien**, die jedoch noch festzulegen sind, kämen in Betracht:

- a) Für die Inanspruchnahme der Rechtsetzung des Bundes z.B.:
 - Erforderlichkeit der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder
 - Erforderlichkeit der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit
 -
- b) Für die Inanspruchnahme der Rechtsetzung der Länder (kommt nur im Falle der Variante 5.b) in Betracht) z.B.:
 - Die regionale Unterschiedlichkeit
 - Der Standortwettbewerb bei der Vollziehung
 - Subsidiarität
 -

Verfahren

1. Es besteht – unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Verfahrens, siehe Pkt. 4. - Einvernehmen darüber, dass die **Länder** in jedem Fall über den Bundesrat **frühzeitig eingebunden** werden sollen und der Bundesrat die Möglichkeit haben muss, durch eine begründete Stellungnahme ein **Vermittlungsverfahren** einzuleiten.

2. Kommt es im Vermittlungsverfahren zu keinem Einvernehmen oder wird dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens durch den Nationalrat nicht entsprochen, so soll jedenfalls die Möglichkeit bestehen, dass die Länder eine **Subsidiaritätsklage** beim Verfassungsgerichtshof einbringen.
3. Im Falle der Variante 5.b) soll jedoch ein Gesetz erst dann in Kraft treten können, wenn der VfGH zuvor über eine allenfalls erhobene **Subsidiaritätsklage** entschieden hat. Im Falle der Variante 5.a) ist dies nicht erforderlich.
4. Im Falle der Variante 5.b) soll es, da Bund und Länder in der Gesetzgebung gleichberechtigt sind, auch Mitwirkungsmöglichkeiten des Bundes an der Gesetzgebung der Länder symmetrisch zur Ländermitwirkung an der Bundesgesetzgebung geben. In diesem Fall könnte auch der Bund eine **Klage** an den VfGH erheben.

Flexibilisierung der Kompetenzverteilung

Der Flexibilisierung der Kompetenzverteilung sollen Kompetenzvereinbarungen (Erweiterung der Möglichkeiten nach dem bestehenden Art. 15a B-VG) sowie das Modell der delegierten Gesetzgebung oder des Art. 15 Abs. 9 B-VG dienen.

Vorschlag von Dr. Ulrike Baumgartner-Gabitzer

01.12.2003

Stellungnahme zu einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Zu den in der letzten Sitzung aufgeworfenen Fragen möchte ich folgendes ausführen:

Aufgabe des Ausschusses 5 ist es einen klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Katalog von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der EU zu schaffen. Die derzeitige verfassungsrechtliche Regelung mit den vier Haupttypen und dem Festhalten am Versteinerungsprinzip hat sich als nicht effektiv erwiesen und ist daher eine umfassende Änderung absolut notwendig.

Grundsätzlich ist von einem 3-Säulen-Modell auszugehen: in der 1. Säule werden die Kompetenzen aufgelistet, die in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fallen. Die 2. Säule beinhaltet die ausschließlichen Kompetenzen der Länder. In der 3. Säule werden jene Materien festgelegt, bei denen es eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen dem Bund und den Ländern gibt; das bedeutet es handelt sich hierbei um Angelegenheiten, die weder in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bundes noch der Länder fallen. In dieser Säule haben die Länder so lange das Gesetzgebungsrecht, als nicht der Bund ein Gesetz erlässt.

Das am besten funktionierende, praktikabelste und klarste Modell wäre folgendes:
Alle zu regelnden Angelegenheiten sollen entweder in den ausschließlichen Zuständigkeitsbereich des Bundes oder den der Länder fallen. Nur jene Materien, deren Zuordnung in einen der beiden Bereiche nicht möglich ist, sollten in die dritte „konkurrierende“ Säule eingegliedert werden.

Der Vorteil dieser Variante ist, dass sie sehr praxisorientiert ist und große Rechtssicherheit gewährleistet. Die konkurrierenden Zuständigkeiten sollten eher klein gehalten werden, da das Zuordnungsverfahren längere Rechtsunsicherheit bedeuten würde. Jedenfalls muss ein einfaches und handhabbares Zuordnungsverfahren entwickelt werden.

Das bundesstaatliche Prinzip verlangt, dass die Länder am Gesetzgebungsverfahren des Bundes teilhaben sollen und ihre Interessen einbringen können. Das sollte über den Bundesrat erfolgen, der entsprechend eingebunden werden müsste.

Vorschlag von Mag. Renate Brauner

01.12.2003

Österreich-Konvent Ausschuss 5

Stellungnahme des Landes Wien

Zu den in der vierten Sitzung des Ausschusses 5 zur Beantwortung erwünschten Fragen wird folgendes festgestellt:

Die Neuverteilung der Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern ist wohl eine der schwierigsten Herausforderungen des Konvents. Sicher ist die geltende Verfassungsrechtslage, welche durch eine Zersplitterung auf fast 200 Kompetenztatbestände gekennzeichnet ist, unbefriedigend. Die Stadt Wien steht aber dem im Ausschuss 5 bisher diskutierten sogenannten 3-Säulen-Modell auch mit gutem Grund skeptisch gegenüber: Es ist zu befürchten, dass gerade durch dieses Modell – so wie dieses im Ausschuss dargelegt wurde – erneut schwerwiegende Abgrenzungsprobleme und komplizierte Fragen der Zuständigkeitswahrnehmung in der sogenannten dritten Säule entstehen könnten. Es sollte vermieden werden, von einer unbefriedigenden Kompetenzaufteilung in eine neue nicht minder problematische Kompetenzverteilung überzuwechseln. Eine endgültige Einschätzung dieses Modells kann natürlich erst dann erfolgen, wenn dieses in seinen konkreten Formen vorliegt und Ergebnisse anderer Ausschüsse (insbesondere des Ausschusses 10 – Finanzverfassung) auch feststehen. Nach derzeitigem Stand besteht jedenfalls die ernsthafte Möglichkeit, dass, wie auch der Vorsitzende des Ausschusses 5 in seinem „Vorschlag für eine Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu Bund und Ländern“ feststellt, „die Gesetzgebung in der dritten Säule eine Einschränkung der selbständigen Landesgesetzgebung darstellt.....“.

Wenn es trotz dieser grundsätzlichen Vorbehalte zu einem Modell mit drei Bereichen (ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes bzw. der Länder, dritter Bereich) kommen sollte, sollte nicht von einem 3-Säulen-Modell gesprochen werden, sondern davon, dass im dritten Bereich eine sinnvolle, länderfreundliche Form der Bedarfsgesetzgebung geschaffen werde. Dem Prinzip der Subsidiarität sollte auch und gerade in diesem Zusammenhang ein hoher Stellenwert eingeräumt werden. In diesem Sinn sei zu den drei Fragen folgendes festgehalten:

Zu Frage 1: „In welcher Weise soll die Rechtssetzung im dritten Kompetenzbereich (zwischen Bund und Länder geteilte Gesetzgebung) erfolgen, nach welchen Kriterien soll die Anspruchsnahme der Kompetenz erfolgen?“:

Wenn schon das theoretische Idealbild einer Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen in zwei Bereiche (ausschließliche Bundes- oder Landeskompetenz) als nicht verwirklicht eingeschätzt wird, scheint es jedenfalls sinnvoll, den „dritten Bereich“ möglichst klein zu halten. Es sollen also nur Materien in diesen dritten Bereich kommen, über deren Zuordnung in eine der beiden anderen Säulen man sich nicht einigen kann bzw. sollte für jede einzelne Zuordnung einer Kompetenz in diesen Bereich argumentativ eindeutig der Beweis erbracht werden, dass diese Zuordnung in höherem Maß sachlich gerechtfertigt ist, also eine Zuordnung in einen der beiden anderen Bereiche. Denn man muss sich bewusst sein, dass die Materien des dritten Bereiches das Einfallstor für Zeitverzögerungen in der Gesetzgebung, Rechtsunsicherheiten und permanente Streitigkeiten sein könnten.

Konstruktionen der Rahmengesetzgebung/Ausführungsgesetzgebung werden abgelehnt. Vielmehr scheint bei den Kriterien der Inanspruchnahme der Kompetenz im dritten Bereich die Annahme einer Bedarfskompetenz am sinnvollsten. Es soll grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass in erster Linie die Länder für die Gesetzgebung dieser Materien zuständig sind. Der Bedarf eines Gesetzgebungsrechtes des Bundes (etwa zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse) müsste ausdrücklich festgestellt werden. Als „Feststellungsorgan“ käme der - grundsätzlich erneuerte – Bundesrat in Frage. Voraussetzung sollte sein, dass die Bundesräte in ihrer Funktion als „Kompetenzfeststellungsorgan“ gegenüber ihrem Landtag weisungsgebunden sind. Der Bundesrat müsste in seiner Mehrheit für die Feststellung eines Bedarfs einer bundesgesetzlichen Regelung für eine gewisse Materie votieren, damit die Kompetenz von den Ländern auf den Bund übergeht. Kombiniert mit diesem Erfordernis wäre auch denkbar, dass zusätzlich eine qualifizierte Mehrheit der Länder (die Bundesräte jedes Bundeslandes würden nach diesem Modell einheitlich abstimmen) im Bundesrat für den Kompetenzübergang stimmen müsste.

Dieses Modell einer Bedarfsgesetzgebung böte ausreichend Gewähr dafür, dass die Länder nicht eine unnötige Einschränkung der selbständigen Landesgesetzgebung erfahren, umgekehrt aber bei tatsächlichem Bedarf im Interesse des Staatsganzen eine Bundeskompetenz wahrgenommen werden kann.

Zu Frage 2: „In welcher Weise sollen die Länder im dritten Kompetenzbereich an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken?“:

Die Beantwortung dieser Frage ist in hohem Maß von jener Antwort abhängig, die auf Frage 1 gegeben wird. Weiters davon, wie ein grundlegend neuer Bundesrat tatsächlich aussieht. Bei zufriedenstellender Beantwortung dieser beiden Vorfragen könnte ein grundlegend neuer Bundesrat (erstmals) tatsächlich zu einem wirksamen Organ der Länder im Bereich der Gesetzgebung des Bundes werden. Denkbar wäre ein Vermittlungsausschuss zusammengesetzt aus Vertretern von Nationalrat und Bundesrat. Die Bundesräte müssten so frühzeitig wie möglich in den Gesetzwerdungsprozess eingebunden sein und von Anfang an den gleichen Informationsstand haben. Selbstverständliche müsste – insbesondere wenn ein Bundesbedarf festgestellt wird – ein geeigneter Kostenregelungsmechanismus gegeben sein (kein zusätzlicher Mehraufwand für die Länder – dazu wird aber, wie auch oben erwähnt, primär im Ausschuss 10 beraten werden müssen).

Zu Frage 3: „Welche Materien/Aufgabenfelder sollen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, welche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugeordnet werden?“

Eine abschließende Beantwortung dieser Frage scheint aufgrund der bisher noch unzureichend vorliegenden Ergebnisse bei inhaltlich korrespondierenden Fragen, die im Österreich Konvent behandelt werden, verfrüht.

Vorschläge von Univ.Doz. Dr. Peter Bußjäger

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Entwurf

Vorschlag
für eine Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu Bund und Ländern

(06.11.2003)

Legende:

Hervorhebung in Fettdruck – rot = Kompetenzverschiebung zu Bund

Hervorhebung in Fettdruck – grün = Kompetenzverschiebung zu Land bzw Ziel- und Rahmengesetzgebung

Hervorhebung in Fettdruck – gelb = bisher Art. 12 – Kompetenz, jetzt exklusive Landeskompetenz

Text kursiv = unklar, welche Bedeutung bestehende Kompetenz noch hat.

Grundsätzliche Bemerkungen

Der beiliegende Vorschlag formuliert neue Kompetenztatbestände für Bund und Länder (ziffernmäßig gereiht, Fettdruck). Die dazu jeweils angeführten Klammerausdrücke stellen die bisherigen Kompetenztatbestände dar, die die neue Kompetenz umschreiben. Sie dienen lediglich der Orientierungshilfe über die Kompetenzverschiebungen, sind also nicht als neue Kompetenztatbestände zu verstehen!

1. Art. 17 B-VG bleibt unberührt.
2. Die gemeinschaftlichen Zuständigkeiten sind in eine real konkurrierende Gesetzgebung und eine Ziel- und Rahmengesetzgebung unterteilt. Dabei könnten folgende Grundsätze gelten:
 - Sowohl in der konkurrierenden Gesetzgebung als auch bei der Ziel- und Rahmengesetzgebung ist die Kompetenzwahrnehmung durch den Bund an das Vorliegen eines objektiven Bedarfs zur Erlassung einheitlicher Regelungen im unbedingt erforderlichen Ausmaß geknüpft. Bei der Ziel- und Rahmengesetzgebung dürfen jedoch nur allgemeine, nicht ins Detail gehende Vorgaben für die Landesgesetzgebung (eben Ziele und Rahmen) aufgestellt werden.
 - Da die Gesetzgebung in der dritten Säule eine Einschränkung der selbständigen Landesgesetzgebung darstellt, ist eine qualifizierte, über die sonstige Mitwirkung des Bundesrates hinaus gehende Ländermitwirkung erforderlich. Hier kommt etwa ein Zustimmungsrecht der beteiligten Länder in Betracht. Um einen „Blockadeföderalismus“ zu vermeiden, soll die Zustimmung von sechs von neun Ländern für die Kompetenzwahrnehmung durch den Bund genügen.
 - Im Bereich der Generalklausel gilt dasselbe wie bei der konkurrierenden Gesetzgebung.
3. Die Zuständigkeit zur Umsetzung von EU-Recht folgt der allgemeinen Kompetenzverteilung. Eine Devolution an den Bund im Sinne des Art. 23d Abs. 5 B-VG tritt jedoch nicht erst bei Vorliegen eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes ein. Der Bund kann vielmehr bereits mit Ablauf der Umsetzungsfrist legislative Maßnahmen setzen. Im Übrigen gelten die Grundsätze des bestehenden Art. 23d Abs. 5 B-VG (also einschließlich des Außerkrafttretens der bundesrechtlichen Regelung, wenn das Land das entsprechende Gesetz oder die entsprechende Verordnung erlassen hat).
4. Die vorliegende Unterlage berücksichtigt nicht noch weitere denkbare Alternativen im Sinne eines „beweglichen Systems“ auf einfachgesetzlicher Ebene, wie zB die Abgrenzung von Zuständigkeiten mittels Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG.
5. Zahlreiche Kompetenzdeckungsklauseln müssen noch eingebaut werden.

Exklusive Bundeskompetenz	„Gemeinschaftliche Zuständigkeit“	Exklusive Landeskompetenz
<p>1. Bundesverfassung</p> <p>(Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, Volksabstimmungen auf Grund der Bundesverfassung; Verfassungsgerichtsbarkeit; Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Ausnahme der Landesverwaltungsgerichtsbarkeit)</p> <p>2. Auswärtige Angelegenheiten des Bundes</p> <p>(Äußere Angelegenheiten mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluss aller Staatsverträge, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder nach Art 16 Abs. 1; Grenzvermarkung;)</p> <p>3. Bundesfinanzen</p> <p>(Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind⁸; Zollwesen; <i>Monopolwesen</i>)</p>	<p>Konkurrierende Gesetzgebung</p> <p>1. Energiewirtschaft²¹</p> <p>(Leitungsgebundene Energien, soweit sie nicht in die ausschließliche Zuständigkeit des Bundes fallen)</p> <p>2. Wasserrecht²²</p> <p>(Wasserrecht; Regulierung und Instandhaltung der Gewässer zum Zwecke der unschädlichen Ableitung der Hochfluten oder zum Zwecke der Schifffahrt und Flößerei)</p> <p>3. Abfallwirtschaft hinsichtlich ungefährlicher Abfälle²³</p>	<p>1. Landesverfassung</p> <p>(Landesverfassung; Wahlen von Organen der Länder und Gemeinden; Landes- und Gemeindesymbole; Auszeichnungen des Landes; Landesverwaltungsgerichtsbarkeit)</p> <p>2. Auswärtige Angelegenheiten der Länder</p> <p>(insbesondere Länderstaatsverträge)</p> <p>3. Landesfinanzen</p> <p>(Landes- und Gemeindeabgaben²⁵)</p> <p>3. Organisation und Dienstrecht des Landes</p> <p>(Einrichtung der Landesbehörden und sonstigen</p>

⁸ Welche Abgaben dies sein werden, ergibt sich aus den Beratungen des Ausschusses 10!

⁹ Besonderes Mitwirkungsrecht der Länder gemäß Art. 14b B-VG!

¹⁰ Kompetenzabrundung. Bisher zum Teil Art. 15 Abs. 1 B-VG.

¹¹ Bisher Kompetenzdeckungsklausel.

¹² Beibehaltung Art. 15 Abs. 9 B-VG

¹³ Kompetenzabrundung. Bisher zum Teil in Landeskompetenz.

¹⁴ Im Umfang der bisherigen Kompetenzdeckungsklausel.

¹⁵ Im Umfang der bisherigen Kompetenzdeckungsklausel.

¹⁶ Im Umfang der bisherigen Kompetenzdeckungsklausel.

¹⁷ Im Umfang der bisherigen Kompetenzdeckungsklausel.

¹⁸ Der übrige Kulturgüterschutz fällt unter die Landeskompetenz.

¹⁹ Im Ausmaß der Kompetenzdeckungsklausel.

<p>4. Organisation und Dienstrecht des Bundes</p> <p>(Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten. Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen und Einrichtungen des Bundes; <i>Angelegenheiten der Bundestheater mit Ausnahme der Bauangelegenheiten</i>; Statistik - unter Wahrung der Rechte der Länder, im eigenen Land jegliche Statistik zu betreiben -, soweit sie nicht nur den Interessen eines einzelnen Landes dient; <i>Wissenschaftlicher und fachtechnischer Archiv- und Bibliotheksdienst</i>)</p> <p>5. Vergaberecht⁹ einschließlich der Vergabenachprüfung, soweit diese nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fällt</p> <p>6. Aufenthaltsrecht</p> <p>(Regelung und Überwachung des Eintrittes in das</p>	<p>4. <i>Verwaltungsverfahren einschließlich der allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts</i>²⁴</p> <p>Ziel – und Rahmengesetzgebung</p> <p>1. Krankenanstalten</p> <p>(Heil- und Pflegeanstalten)</p> <p>2. Forstrecht</p> <p>(Forstwesen einschließlich des Triftwesens)</p> <p>3. Sozialhilfe</p> <p>(Armenwesen)</p>	<p>Landesämter; Behördenzuständigkeit zur Ausübung der Diensthoheit über die Lehrer für öffentliche Pflichtschulen. Gemeinderecht und Gemeindeaufsicht; öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten; Dienstrecht²⁶, Personalvertretungsrecht und Arbeitnehmerschutz aller Bediensteten der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der durch Landesgesetz geschaffenen Einrichtungen²⁷ einschließlich Landeslehrer) Vergabenachprüfung hinsichtlich der Auftragsvergaben der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände</p> <p>4. Katastrophenschutz und Rettungswesen</p> <p>(Katastrophenbekämpfung Feuerpolizei, Feuerwehrwesen Rettungswesen; Wildbach- und Lawinenverbauung)</p> <p>5. Veranstaltungswesen, Örtliche</p>
--	---	---

²⁰ Übertragung dieser bisher im selbständigen Wirkungsbereich der Länder verbliebenen Aufgabe an den Bund. Da die Länder durch Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG eine vollzugstaugliche und schlanke Vollziehungsstruktur aufgebaut haben, wäre jedoch zuvor der Nachweis zu erbringen, dass die Übertragung auf den Bund vorteilhafter ist.

²¹ Derzeit Art. 12 B-VG, zum Teil jedoch auch Art. 10 B-VG.

²² Bisher Delegationsmöglichkeit nach Art. 10 Abs. 2 B-VG.

²³ Bisher objektive Bedarfskompetenz des Bundes.

²⁴ Bisher subjektive Bedarfskompetenz gemäß Art. 11 Abs. 2 B-VG.

²⁵ Welche Abgaben dies sein werden, ergibt sich aus den Beratungen des Ausschusses 10!

²⁶ Im Rahmen des bestehenden Art. 21 B-VG.

²⁷ Insoweit als nunmehr auch der Dienstnehmerschutz hinsichtlich der Bediensteten in Betrieben dem Landesrecht unterliegt.

²⁸ Siehe die Anmerkungen zu Fußnote 13.

<p>Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Ein- und Auswanderungswesen; Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und Auslieferung sowie Durchlieferung; Fremdenpolizei)</p> <p>7. Personenrecht</p> <p>(Staatsbürgerschaft; Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung; Meldewesen, Volkszählung; Datenschutz hinsichtlich automations- und nicht automationsunterstützt verarbeiteter Daten¹⁰⁾)</p> <p>8. Äußere Sicherheit und Maßnahmen aus Anlass kriegerischer Ereignisse</p> <p>(militärische Angelegenheiten; Kriegsschadenangelegenheiten; Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene; <i>Fürsorge für Kriegsgräber; aus Anlass eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen; Zivildienst¹¹⁾)</i></p> <p>9. Innere Sicherheit</p> <p>(Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit einschließlich der ersten allgemeinen Hilfeleistung, jedoch mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei; Organisation und Führung der Bundespolizei und der</p>	<p>4. Pflichtschulorganisation</p> <p>äußere Organisation (Aufbau, Organisationsformen, Errichtung, Erhaltung, Auflassung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit) der öffentlichen Pflichtschulen)</p> <p>Generalklausel</p>	<p>Sicherheitspolizei und ihre Organisation</p> <p>6. Jugend</p> <p>(Kindergarten- und Hortwesen Jugendschutz; Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge)</p> <p>7. Soziale Dienstleistungen sowie Organisation des örtlichen Gesundheitswesens</p> <p>(Behindertenhilfe; Pflegeheime; Organisation von Gesundheits- und Pflegediensten; Gemeindegesundheitsdienste; Leichen- und Bestattungswesen)</p> <p>8. Kulturelle Angelegenheiten hinsichtlich Erwachsenenbildung, Kulturgüterschutz; Musikschulen, Volkstumspflege</p> <p>(Denkmalschutz mit Ausnahme der Ausfuhr von Kulturgütern; Erwachsenenbildung; Musikschulen)</p> <p>9. Bodennutzung</p> <p>(Raumordnung einschließlich Maßnahmen zur Sicherung der Nahversorgung, jedoch mit Ausschluss von Fachplanungen des Bundes Verwaltungrechtliche Beschränkungen des Grundverkehrs einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zu den gesetzlichen Erben gehören Bodenschutz</p>
---	---	---

<p>Bundesgendarmerie, Regelung der Einrichtung und der Organisation sonstiger Wachkörper des Bundes, einschließlich ihrer Bewaffnung; Waffengebrauchsrecht der Wachkörper; Vereins- und Versammlungsrecht; Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen, Schießwesen)</p> <p>10. Währungs- und Geldwesen</p> <p>(Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen; Vertragsversicherungswesen)</p> <p>11. Zivilrecht¹²</p> <p>(Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens und des Privatstiftungswesens, jedoch mit Ausschluss von Regelungen, die den Grundstücksverkehr verwaltungsbehördlichen Beschränkungen unterwerfen, einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen durch Personen, die nicht zum Kreis der gesetzlichen Erben gehören; Strafrechtswesen mit Ausschluss des Verwaltungsstrafrechtes und des Verwaltungsstrafverfahrens in Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Justizpflege; Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische oder sonstige gefährliche Personen; Urheberrecht; Enteignung, soweit sie nicht Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen; Angelegenheiten der Notare, Rechtsanwälte und verwandter Berufe)</p> <p>12. Wirtschaftsrecht</p> <p>(Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes;</p>		<p>Straßenrecht, ausgenommen Bundesstraßen und Straßenpolizei)</p> <p>10. Bau- und Wohnrecht</p> <p>(Baurecht einschließlich Ortsbildschutz [jedoch ausgenommen das Inverkehrbringen von Bauprodukten]²⁸; Wohnwesen einschließlich Bodenbeschaffung und Assanierung; Wohnbauförderung)</p> <p>11. Schutz von Natur- und Landschaft</p> <p>12. Landwirtschaft, land- und forstwirtschaftliches Schulwesen, ausgenommen Einrichtungen des Bundes</p> <p>(Land- und forstwirtschaftliches Arbeitsrecht; berufliche Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet; Landwirtschaft einschließlich Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge; Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen; Tierzucht; Jagd und Fischerei)</p> <p>13. Sport</p> <p>(Sportangelegenheiten; Berg- und Schiführerwesen einschließlich berufliche Vertretungen auf diesem Gebiet)</p>
--	--	---

<p>Kartellwesen¹³; Patentwesen sowie Schutz von Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen; Angelegenheiten der Patentanwälte; Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie; Einrichtung beruflicher Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet; Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Saat- und Pflanzgut, Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie mit Pflanzenschutzgeräten, einschließlich der Zulassung und bei Saat- und Pflanzgut auch der Anerkennung; Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie ausgenommen jedoch Maßnahmen zur Sicherung der Nahversorgung; öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlungen; Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen; Bergwesen; Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland;</p> <p>Preisrecht¹⁴; landwirtschaftliche Marktordnung¹⁵; Wirtschaftslenkung¹⁶ und wirtschaftliche Krisenvorsorge¹⁷) Ausfuhr von Kulturgütern¹⁸</p> <p>13. Arbeitsrecht</p> <p>(Arbeitsrecht; Sozialversicherungswesen; Kammern für Arbeiter und Angestellte, mit Ausnahme solcher auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet; Berufliche Vertretungen, jedoch mit Ausnahme jener auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet sowie in sonstigen Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder; Behinderteneinstellung¹⁹)</p> <p>14. Maße, Normen sowie technische Standards für das Inverkehrbringen von</p>		<p>14. Tourismus</p> <p>(Fremdenverkehr, einschließlich Privatzimmervermietung und Campingwesen; Angelegenheiten der Kurorte, Kuranstalten und Kureinrichtungen und der natürlichen Heilvorkommen; Seilbahnen, Sessellifte und Schlepplifte, ausgenommen Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiet)</p>
--	--	--

<p>Waren, Vermessung</p> <p>(Maß- und Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen; Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiete; Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen; Vermessungswesen; [Inverkehrbringen von Bauprodukten)²⁰]</p> <p>15. Medien und Nachrichtenübertragung</p> <p>(Pressewesen;; Post- und Fernmeldewesen)</p> <p>16. Verkehr</p> <p>(Eisenbahnen; Strom- und Schifffahrtspolizei; Straßenpolizei; Kraftfahrwesen; Luftfahrt; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge; Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen)</p> <p>17. Schutz vor erheblichen Umweltbeeinträchtigungen</p> <p>(Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen; Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben; „IPPC-Anlagenrecht“. Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für</p>		
---	--	--

<p>Heizungsanlagen; Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle)</p> <p>18. <i>Gesundheit soweit sie nicht in die gemeinschaftliche Zuständigkeit oder in die Zuständigkeit der Länder fällt</i></p> <p>(Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeindegewandendienstes und Rettungswesens hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle)</p> <p>19. <i>Tierschutz und Veterinärwesen</i></p> <p>(Tierschutz und Tierversuche; Veterinärwesen)</p> <p>20. <i>Kirchen und Religionsgesellschaften</i></p> <p>(Angelegenheiten des Kultus)</p> <p>21. <i>Gemeinnütziges Stiftungs- und Fondswesen, soweit es über den Interessenbereich eines Landes hinaus geht.</i></p> <p>(Stiftungs- und Fondswesen, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen und nicht schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden)</p>		
---	--	--

<p>22. <i>Schulwesen, soweit es nicht in die gemeinschaftlichen Zuständigkeiten oder in die Zuständigkeit der Länder fällt.</i></p> <p>23. <i>Familienlastenausgleich</i></p>		
	<p>Offen: Länderübergreifende Planungen und Koordinierungen, insbesondere Katastrophenschutz,...</p>	

01.12.2003

Peter Bußjäger

***Vorschlag
für die Zuordnung der exklusiven Kompetenzen und
die Vorgangsweise bei gemeinschaftlichen Zuständigkeiten***

Allgemeine Bemerkungen

Der beiliegende Vorschlag formuliert neue Kompetenztatbestände für Bund und Länder.

Darüber hinaus gelten folgende Grundsätze:

1. Art. 17 B-VG bleibt unverändert aufrecht.
2. Die Zuständigkeit zur Umsetzung von EU-Recht folgt der allgemeinen Kompetenzverteilung. Eine Devolution an den Bund im Sinne des Art. 23d Abs. 5 B-VG tritt jedoch nicht erst bei Vorliegen eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes ein. Der Bund kann vielmehr bereits mit Ablauf der Umsetzungsfrist legislative Maßnahmen setzen. Im Übrigen gelten die Grundsätze des bestehenden Art. 23d Abs. 5 B-VG (also einschließlich des Außerkrafttretens der bundesrechtlichen Regelung, wenn das Land das entsprechende Gesetz oder die entsprechende Verordnung erlassen hat).
3. Die vorliegende Unterlage berücksichtigt nicht noch weitere denkbare Alternativen im Sinne eines „beweglichen Systems“ auf einfachgesetzlicher Ebene, wie zB die Abgrenzung von Zuständigkeiten mittels Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG. Im Wege solcher (gegebenenfalls auch unmittelbar anwendbarer) Vereinbarungen sollen auch länderübergreifende Koordinationen (etwa im Bereich des Katastrophenschutzes) festgelegt werden.

Exklusive Bundeskompetenzen	„Gemeinschaftliche Zuständigkeit“	Exklusive Landeskompetenzen
<p>1. Bundesverfassung</p> <p>2. Auswärtige Angelegenheiten, ausgenommen solche der Länder</p> <p>3. Bundesfinanzen</p> <p>4. Organisation des Bundes und Dienstrecht der Bundesbediensteten</p> <p>5. Aufenthaltsrecht</p> <p>6. Staatsbürgerschaft, Personenstandswesen und Datenschutz</p> <p>7. Äußere Sicherheit und Maßnahmen aus Anlass kriegerischer Ereignisse</p> <p>8. Innere Sicherheit</p>	<p>Generalklausel mit konkurrierender Gesetzgebung des Bundes</p> <p>– Solange der Bund seine Kompetenzen nicht wahrgenommen hat, sind die Länder in der Gesetzgebung frei.</p> <p>– Die Kompetenzwahrnehmung durch den Bund darf nur unter Beachtung der Subsidiarität erfolgen.</p> <p>Der Bund ist daher nur insoweit zur Rechtsetzung berechtigt, als die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Ländern nicht ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Bundesebene besser erreicht werden können.³⁰</p> <p>Soweit die Vorgabe von allgemeinen Zielen oder Rahmen ausreicht, um die Zwecke der Regelung zu erreichen, hat sich die Bundesgesetzgebung auf diese zu</p>	<p>1. Landesverfassung</p> <p>2. Auswärtige Angelegenheiten der Länder</p> <p>3. Landesfinanzen</p> <p>4. Organisation des Landes und der Gemeinden, Dienstrecht und Dienstnehmerschutz der Landes- und Gemeindebediensteten</p> <p>5. Katastrophenhilfe und Rettungswesen</p> <p>6. Veranstaltungswesen, Örtliche Sicherheitspolizei und ihre Organisation</p> <p>7. Jugendwohlfahrt und Jugendschutz</p> <p>8. Kindergärten und Kinderbetreuung</p>

<p>9. Zivilrecht²⁹; Strafrechtswesen</p> <p>10. Urheberrecht, Patentrecht, Warenzeichenrecht und verwandte wirtschaftliche Schutzrechte, Kartellwesen und Wettbewerbsrecht</p> <p>11. Wirtschaftslenkung und wirtschaftliche Krisenvorsorge; landwirtschaftliche Marktordnung</p> <p>12. Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie</p> <p>13. Verkehrswesen (Eisenbahnen, Schifffahrt, Kraftfahrwesen, Luftfahrt)</p> <p>14. Währungs- und Geldwesen</p> <p>15. Arbeitsrecht und Sozialversicherung</p> <p>16. Maße, Normen sowie Standards für das Inverkehrbringen von Waren, Vermessung</p>	<p>beschränken.</p> <p>– Da die Gesetzgebung in der dritten Säule eine Einschränkung der selbständigen Landesgesetzgebung darstellt (siehe erster Spiegelstrich), ist eine qualifizierte, über die sonstige Mitwirkung des Bundesrates hinausgehende Ländermitwirkung erforderlich:</p> <p>Die Länder sollten in die Vorbereitung der Rechtsetzung des Bundes im Wege eines „Vermittlungsverfahrens“ eingebunden sein. Im Vermittlungsverfahren muss eine qualifizierte (z.B. sechs von neun) Mehrheit der Länder der Rechtsetzung zustimmen. Falls der Gesetzgeber dem Ergebnis des Vermittlungsverfahrens nicht Rechnung trägt, sollte vor der Kundmachung des Gesetzes eine Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit der Länder erforderlich sein.</p>	<p>9. Sozialhilfe, Dienstleistungen für Menschen mit besonderen Bedürfnissen, sowie Organisation des örtlichen Gesundheitswesens</p> <p>10. Kulturelle Angelegenheiten hinsichtlich Erwachsenenbildung, Kulturgüterschutz; Musikschulen, Volkstumspflege</p> <p>11. Raumordnung, Grundverkehr und Bodenschutz</p> <p>12. Straßenrecht, ausgenommen Bundesstraßen und Straßenpolizei</p> <p>13. Bau- und Wohnrecht</p> <p>14. Schutz von Natur- und Landschaft</p> <p>15. Landwirtschaft, land- und forstwirtschaftliches Arbeitsrecht, Grundverkehr</p> <p>16. Sport</p>
--	---	--

²⁹ Beibehaltung des Art. 15 Abs. 9 B-VG

³⁰ Variante 2 orientiert sich an Art. 9 Abs. 3 EU-Verfassung.

<p><i>17. Medien und Nachrichtenübertragung</i></p> <p><i>18. Kirchen und Religionsgesellschaften</i></p> <p><i>19. Schulwesen hinsichtlich Universitäten, Hochschulen, höheren und mittleren Schulen</i></p> <p><i>20. Familienlastenausgleich</i></p>		<p><i>17. Tourismus</i></p>
---	--	------------------------------------

15.01.2004

Punktation für die vom Mandat des Ausschusses 5 abgesteckten Themenbereiche

A. Verteilung der Gesetzgebungsaufgaben zwischen Bund und Ländern³¹

Art. X1 – Ausschließliche Zuständigkeiten des Bundes

Ausschließliche Zuständigkeit des Bundes ist die Gesetzgebung in folgenden Angelegenheiten :

z.B.

1. Bundesverfassung³²;
2. Auswärtige Angelegenheiten, ausgenommen solche der Länder;
3. Bundesfinanzen³³ und Bundesstatistik;
4. Organisation des Bundes und Dienstrecht der Bundesbediensteten³⁴;

[...]

....Zivil- und Strafrecht [Justiz]....

In den Angelegenheiten des Zivilrechts dürfen die Länder abweichende oder ergänzende Regelungen treffen, soweit dies zur Regelung von Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches einschließlich von Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung zweckmäßig ist.³⁵

Die Länder können in bestimmten Angelegenheiten mit Zustimmung des Nationalrates zu einzelnen Bestimmungen abweichende oder ergänzende Regelungen treffen, soweit dies im Interesse regional angepasster Regelungen zweckmäßig ist.³⁶

Art. X2 – Ausschließliche Zuständigkeiten der Länder

³¹ Die Aufzählung der Kompetenzen soll weniger kleinteilig als bisher in Form von umfassenderen Begriffsbildungen erfolgen.

³² Umfasst beispielsweise auch Europawahlen.

³³ Umfasst beispielsweise auch den Familienlastenausgleich (dzt. Art. 10 Abs. 1 Z. 17 B-VG).

³⁴ Umfasst beispielsweise auch Dienstnehmerschutz und Personalvertretungsrecht.

³⁵ Diese Regelung sollte entsprechend den Beratungen des Ausschusses 7 den Ländern größere Gestaltungsfreiheit auch auf dem Gebiet des Sondergesellschaftsrechts einräumen.

³⁶ Eine solche Regelung könnte an die Stelle der bisherigen delegierten Gesetzgebung eingeführt werden.

Ausschließliche Zuständigkeit der Länder ist die Gesetzgebung in folgenden Angelegenheiten:

z.B.

1. Landesverfassung;
2. Auswärtige Angelegenheiten der Länder;
3. Landesfinanzen und Landesstatistik;
4. Organisation und Dienstrecht des Landes und der Gemeinden³⁷;

[...]

.

Art. X3 – Gemeinschaftliche Zuständigkeiten von Bund und Ländern

Die nicht den ausschließlichen Zuständigkeiten von Bund und Ländern zugewiesenen Angelegenheiten sind gemeinschaftliche Zuständigkeiten. Im Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten sind die Länder zur Gesetzgebung zuständig, soweit nicht der Bund gesetzliche Regelungen erlassen hat.

In den gemeinschaftlichen Zuständigkeiten sollen jedenfalls solche Angelegenheiten enthalten sein, die bereits bisher in irgendeiner Form „geteilte“ Zuständigkeiten waren.

Die Generalklausel könnte durch eine demonstrative Aufzählung ergänzt werden, z.B.:

Zu den gemeinschaftlichen Zuständigkeiten zählen insbesondere³⁸:

1. Verwaltungsverfahren und öffentliche Auftragsvergabe;

[...]

... Heil- und Pflegeanstalten;

[...]

Objektives Kriterium der Ausübung der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten.

z.B.:

Der Bund darf im Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten die Gesetzgebung ausüben, soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Ländern nicht ausreichend erreicht werden können.

³⁷ Umfasst beispielsweise auch Dienstnehmerschutz und Personalvertretungsrecht.

³⁸ Es ist noch zu klären, ob die Generalklausel durch eine demonstrative Aufzählung ergänzt werden soll.

Soweit die Vorgabe von allgemeinen Zielen oder Rahmenvorschriften an die Landesgesetzgebung ausreicht, um die Zwecke der Regelung zu erreichen, hat sich die Bundesgesetzgebung auf diese zu beschränken.

In verschiedenen Angelegenheiten könnte vorgesehen werden, dass sich der Bund auf die Vorgabe von Ziel- oder Rahmenvorschriften zurückziehen muss, wie z.B.

1. Heil- und Pflegeanstalten;

...

Prozedurales Kriterium:

Zur Beachtung der Grundsätze der Abs. 2 und 3 ist das Informations- und Verhandlungsverfahren (Art. Y2) durchzuführen.

Soweit der Bund lediglich Ziel- und Rahmenvorschriften erlässt, sind die Länder in der Ausführung an diese gebunden. Das Bundesgesetz kann für die Erlassung der Ausführungsgesetze eine Frist bestimmen, die ohne Zustimmung des Bundesrates nicht kürzer als sechs Monate sein darf. Wird diese Frist von einem Land nicht eingehalten, so geht die Zuständigkeit zur Erlassung des Ausführungsgesetzes für dieses Land auf den Bund über. Sobald das Land das Ausführungsgesetz erlassen hat, tritt das Ausführungsgesetz des Bundes außer Kraft.

[Variante Egger-Scheibner: In den in den Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten fallenden Angelegenheiten würden die Länder die Gesetzgebung durch einen Ausschusslandtag ausüben.]

Art. X4 – Privatwirtschaftsverwaltung

Auf die Tätigkeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Privatwirtschaftsverwaltung sind die Bestimmungen der Art. X1-X3 nicht anzuwenden.

Art. X5 – Umsetzung von Gemeinschaftsrecht

Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Rechtsakten im Rahmen der europäischen Integration erforderlich werden. Kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig nach [und wird dies von einem Gericht im Rahmen der Europäischen Union gegenüber Österreich festgestellt][Variante:und wurde von der Europäischen Kommission bereits eine Klage beim Europäischen Gerichtshof eingebracht], so kann der Bund die erforderlichen Maßnahmen treffen, insbesondere die notwendigen Gesetze erlassen.

Eine solche vom Bund getroffene Maßnahme, insbesondere ein solcherart erlassenes Gesetz oder eine solcherart erlassene Verordnung, tritt außer Kraft, sobald das Land die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat.

Art. X6 – Kompetenzvereinbarungen

Der Bund und die Länder können über die Zuordnung der Regelungsmaterien zu den einzelnen Zuständigkeiten Vereinbarungen (Kompetenzvereinbarungen) abschließen.³⁹

Gegenstand einer Vereinbarung gemäß Abs. 1 können auch die Abgrenzung und die Ausschöpfung von Zuständigkeiten des jeweiligen Wirkungsbereiches des Bundes und der Länder sein.

Auf Kompetenzvereinbarungen sind die Grundsätze des [Art. 15a B-VG]⁴⁰ anzuwenden. [Sie sind unmittelbar anwendbar.]⁴¹

B. Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung

Art. Y1 – Allgemeines

Die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung erfolgt durch das Informations- und Verhandlungsverfahren (Art. Y2) sowie durch den Bundesrat (Art. Y3).

Art. Y2 – Informations- und Verhandlungsverfahren

Der Bund hat den Ländern, insbesondere durch rechtzeitige Übermittlung von Entwürfen, Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung von Gesetzgebungsvorhaben des Bundes mitzuwirken.

Besonderes Verfahren für die gemeinschaftlichen Zuständigkeiten.
Verhandlungen mit Ländervertretern oder im Rahmen eines „Vermittlungsausschusses“?

Art Y3 – Rechte des Bundesrates

Weiterhin soll jeder Gesetzesbeschluss dem Bundesrat übermittelt werden.

Weiterhin soll es eine Unterscheidung zwischen Gesetzesbeschlüssen geben, die

- keiner Mitwirkung des Bundesrates,
- einem Einspruchsrecht des Bundesrates und
- einem Zustimmungsrecht des Bundesrates unterliegen.

³⁹ In einer solchen Vereinbarung kann auch die Umsetzung von EU-Recht geregelt werden.

⁴⁰ Abhängig vom Weiterbestand des bisherigen Art. 15a B-VG.

⁴¹ Regelung nur erforderlich, wenn im bisherigen Art. 15a B-VG keine derartige Regelung getroffen wird.

Einspruch

Einspruchsfrist acht Wochen.

Ermöglichung eines Teileinspruchs.

Weiterhin keiner Mitwirkung des Bundesrates unterliegen:
Die Fälle des bisherigen Art. 42 Abs. 5?

Der Einspruch muss dem Nationalrat binnen acht Wochen nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Bundesrat von dessen Vorsitzenden schriftlich übermittelt werden; er ist dem Bundeskanzler zur Kenntnis zu bringen.

Möglichkeit der Beratung des Einspruchs in einem paritätisch besetzten Ausschuss?

Beharrungsbeschluss des Nationalrates: Soll die Möglichkeit eines erhöhten Konsensquorums vorgesehen werden?

Zustimmungspflichtigkeit von Gesetzesbeschlüssen:

Folgende Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates könnten zustimmungspflichtig sein:

- Verfassungsgesetze oder in einfachen Gesetzen enthaltene Verfassungsbestimmungen, durch die die Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung eingeschränkt wird,
- Gesetze, mit deren Vollziehung den Ländern oder Gemeinden ein finanzieller Aufwand entsteht [soweit im Konsultationsverfahren keine Einigung erzielt worden ist],
- Gesetze aus dem Bereich der gemeinschaftlichen Zuständigkeiten, wenn im Vermittlungsverfahren kein Einvernehmen mit wenigstens der Mehrheit der Länder hergestellt werden konnte.

Konsensquorum: Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen [,jedenfalls aber mit einer Mehrheit der Bundesräte von mindestens fünf Ländern,]?

Gebundenes Mandat, wonach der Landtag den von ihm entsendeten Bundesräten durch Beschluss ein bestimmtes Abstimmungsverhalten auferlegen kann?

[Im Modell Egger-Scheibner wäre der Bundesrat durch einen Ausschusslandtag ersetzt.]

C. Mitwirkung des Bundes an der Landesgesetzgebung

Art. Z1 – Einspruch der Bundesregierung⁴²

[D. Geltendmachung von Vollzugskosten⁴³

Art. Z1a – Konsultationsverfahren

...Aufnahme von Regelungen über die Fristen für das Verlangen über die Aufnahme von Verhandlungen im Konsultationsgremium und die Geltendmachung von Vollzugskosten durch Bund, Länder und Gemeinden.]

D. [E.] Teilnahme der Länder an der Europäischen Union

Art. Z2 – Mitwirkungsrechte der Länder an der Rechtsetzung der Europäischen Union

Art. Z3 – Mitwirkungsrechte der Länder am Subsidiaritätsmechanismus

E. [F.] Länderstaatsverträge

⁴² Im Ausschuss 3 wurde offenbar angedacht, die Bestimmung des Art. 98 B-VG entfallen zu lassen. Die Frage der Zustimmungspflicht der Bundesregierung zur Mitwirkung von Organen des Bundes an der Landesvollziehung muss nicht in diesem Ausschuss beraten werden.

⁴³ Es stellt sich die im Ausschuss noch nicht diskutierte Frage, ob das Verfahren auf Grund des Konsultationsmechanismus verfassungsrechtlich zu verankern ist. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass in diesem Fall auf die Wahrung der Rechte des Gemeindebundes und des Städtebundes geachtet werden muss.

23.02.2004

Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger

Versuch einer Synopse der von verschiedenen Ausschussmitgliedern eingebrachten Positionspapiere für die Zuordnung der Kompetenzen

Die nachfolgende synoptische Darstellung versucht, die von verschiedenen Ausschussmitgliedern eingebrachten Vorschläge für die Zuordnung von Kompetenzen überblicksweise darzustellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass aufgrund der unterschiedlich gewählten Begriffe, der Offenheit der jeweils gewählten Begriffe, des unterschiedlichen Begriffsverständnisses und der unterschiedlichen Konzeptionen der jeweils eingebrachten Modelle die Aussagekraft der Darstellung sehr eingeschränkt ist.

Weitgehend unbestrittene Zuordnungen

Es gibt wenige Kompetenztatbestände, deren Zuordnung völlig unbestritten ist.

Unbeschadet der Frage, ob einige der Kompetenzen auch einer dritten Säule zugeordnet werden könnten bzw. ob innerhalb der Gesetzgebungsbereiche auch der jeweils anderen Gebietskörperschaft Normsetzungsbefugnisse eingeräumt werden können, zeigt die folgende Tabelle die tendenzielle Einordnung von Materien beim Bund oder bei den Ländern:

Bundeskompetenzen	Landeskompetenzen
- Bundesverfassung	- Landesverfassung
- Organisation und Dienstrecht des Bundes	- Auswärtige Angelegenheiten der Länder
- Auswärtige Angelegenheiten, ausgenommen solche der Länder	- Organisation und Dienstrecht des Landes und der Gemeinden
- Bundesfinanzen, Zoll, Familienlastenausgleich	- Landesfinanzen
- Datenschutz	- Landesstatistik
- Bundesstatistik	- Landesstraßen
- Äußere Sicherheit, militärische Angelegenheiten	- Feuerpolizei
- Sicherheitspolizei	- Allgemeine Raumordnung (mit Einschränkungen) Baurecht*)
- Aufenthaltsrecht*)	- Katastrophenhilfe und Rettungswesen*)
- Personenrecht*)	- Naturschutz*) und Landschaftsschutz
- Zivilrecht*) und Justizstrafrecht	- Landwirtschaft, einschließlich Grundverkehr, Jagd-, Fischereirecht
- Arbeitsrecht*)	- Wohnbauförderung
- Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie	- Behindertenhilfe
- Geldwirtschaft und Kapitalverkehr	- Pflegewesen
- Wettbewerbsrecht und Immaterialgüterrecht	- Kinder- und Jugendwohlfahrt, Jugendschutz*)
- Wirtschaftslenkung und Marktordnung	- Kindergartenwesen*)
- Technische Standardisierung*)	- Erwachsenenbildung, Musikschulen
	- Sport

<ul style="list-style-type: none"> - Medien- und Nachrichtenübertragung - Bundesstraßen - Verkehr*) - Sozialversicherung - (mit Einschränkungen) - Gesundheitswesen*) - Vergaberecht - Kirchen und Religionsgesellschaften 	
--	--

Von Ausschussmitgliedern, die eine breite dritte Säule befürworten, wird bisweilen vorgeschlagen, auch die mit *) gekennzeichneten Materien der dritten Säule zuzuordnen.

Ungeklärte Zuordnungen

Bundeskompetenzen / Dritte Säule / Landeskompetenzen
<p>Mögliche Verschiebungen von den Ländern zum Bund oder allenfalls in die geteilten Zuständigkeiten:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Örtliche Sicherheitspolizei und Veranstaltungsrecht - Anlagenrecht und anlagenbezogenes Baurecht auch hinsichtlich Landeskompetenzen - Tourismus - Zuständigkeit für bisher landesrechtlich geregelte Berufe <p>Zuordnung in die ausschließliche Bundeszuständigkeit oder Verschiebung in die Dritte Säule:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Energiewesen einschließlich Energieeffizienz - Wasserrecht - Forstrecht - Abfallwirtschaft - Umweltschutz auch hinsichtlich bisheriger Landeskompetenzen - Lärmschutz - Gentechnik - Veterinärrecht - Tierschutz <p>Begründung einer ausschließlichen Landeszuständigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kulturgüterschutz - Bodenreform - Sozialhilfe <p>Kompetenzen, zu denen in den Stellungnahmen nur wenige Aussagen gemacht wurden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schulwesen

Vorschlag von Dieter Egger und Herbert Scheibner (gemeinsam)

ÖSTERREICH-KONVENT – AUSSCHUSS 5

STELLUNGNAHME

DER AUSSCHUSSMITGLIEDER EGGER UND SCHEIBNER

ZU DEN DREI DEN AUSSCHUSSMITGLIEDERN AM 11. NOVEMBER ÜBERMITTELTEN FRAGEN

Der Ausschuss hat die „Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union“ zur Aufgabe.

Er ist bei seiner bisherigen Arbeit darüber hinaus zur Erkenntnis gelangt, dass eine radikale Abkehr von den bisherigen Formulierungen und inhaltlichen Abgrenzungen der Kompetenztatbestände samt Interpretation mit Hilfe der Versteinerungstheorie notwendig ist, um eine detailverliebte und damit die bisherigen Probleme fortsetzende Kompetenzverteilung zu verhindern und eine problem- und bürgerorientierte und nicht institutionenorientierte Kompetenzverteilung zu erreichen. Der Ausschuss hat sich daher aus gutem Grund eine Kompetenzverteilung von Materien bzw. Lebenssachverhalten und nicht der vorhandenen Kompetenzbestimmungen vorgenommen (Protokoll Sitzung 3).

Bekanntlich wird die derzeitige Kompetenzregelung als unbefriedigend empfunden, weil sie durch ihre Starrheit eine Weiterentwicklung aufgrund politischer Entwicklungen erschwert, trotz detaillierter Regelungen einen hohen Aufwand an Abgrenzungsarbeit erzeugt und z.T. sachlich unbefriedigende Lösungen bewirkt. Die angestrebte Aufteilung der Kompetenzen in „abgerundete Aufgabenbereiche“ würde eine – wie allgemein gewünscht – flexiblere Grundlage für die Zukunft darstellen und unserer Überzeugung nach zwar im Übergangszeitraum einigen Interpretationsbedarf erzeugen, aber langfristig weniger Abgrenzungsstreitigkeiten provozieren als die derzeit geltende detaillierte Kompetenzregelung. Auch hier wird aber zwangsläufig ein „Graubereich“ einen praktikablen Aufgabenverteilungsmechanismus erfordern. Ziel einer neuen Kompetenzverteilung muss aber – das haben wir auch als übereinstimmende Ansicht des Ausschusses empfunden – insgesamt eine Regelung sein, die nicht wie derzeit einen hohen Aufwand an Kompetenzabgrenzung erzeugt sondern diese Ressourcen für die Erledigung der Sachaufgaben freimacht. Der Bereich unklarer Kompetenzzuordnung muss daher möglichst schmal gehalten und die Lösung mit möglichst geringem Aufwand und möglichst schnell erzielbar sein.

Wir halten daher die bisher vorliegenden Vorschlägen beschrittenen Wege für Sackgassen, soweit sie

- begrifflich auf der bestehenden Kompetenztatbeständen des B-VG aufbauen (damit wird eine Neuordnung der Kompetenzlage aufgrund von Lebenssachverhalten schon durch die altgewohnten Denkschienen erschwert, wenn nicht überhaupt verhindert) und
- einen (möglichst großen) „unklaren“ Kompetenzbereich anstreben (wodurch der Kompetenzklärungs-aufwand maximiert statt minimiert wird).

Wir meinen daher, dass tatsächlich der Weg der Kompetenzverteilung von den Lebenssachverhalten ausgehend vom Ausschuss nochmals neu beschritten werden sollte. Eine sogenannte „3. Säule“ der Gesetzgebung in Form von gemeinsam wahrzunehmenden und damit nicht klar zugeordneten Kompetenzen sollte grundsätzlich unterbleiben.

Unseres Erachtens sind vor einer Entscheidung über einzelne Zuständigkeiten zu klären, ob künftig eine praktikable Möglichkeit einer „gemeinsamen Landesgesetzgebung“ eingerichtet werden soll. Damit

wäre wohl die „Hemmschwelle“ zur Übertragung von mehr Kompetenzen an die Länder (auch bei der Umsetzung von EU-Vorgaben) geringer und die wirtschaftsverträglich einheitliche Regelung mancher Bereiche unter Wahrung des föderalistischen Grundprinzips gewährleistet.

Sehr wohl aber halten wir es für sinnvoll, neben der reinen Bundes- und reinen Landesgesetzgebung mit gegenseitigen Einflussmöglichkeiten einen dritten Bereich an Kompetenzen vorzusehen, der einer gemeinsamen Gesetzgebung der Länder überlassen wird. Wir stellen uns vor, aus den Landtagen Ausschüsse zu bilden, die – ev. unter Einbindung der Landesregierung – in Form eines Ausschusslandtags anstelle des Bundesrats treten und ermächtigt werden, in verfassungsmäßig abgegrenzten Kompetenzbereichen mit doppelter Mehrheit (Länder und Stimmen) in allen Ländern auf Vorschlag eines oder mehrerer Länder gültige Landesregelungen zu beschließen, die allenfalls einzelne notwendigerweise regional unterschiedliche Details einer Regelung durch den einzelnen Landtag überlassen können. Durch diese neue dritte Gesetzgebungsebene würde einerseits eine Zentralisierung in Richtung Bund wirksam verhindert, ohne den Bedarf nach einheitlicher Regelung zu negieren. Diese Lösung hätte zudem den Vorteil, die gesetzgebenden Körperschaften mehr als bisher zum Nutzen der Bürger in Konkurrenz zueinander treten zu lassen. Der Bundesrat soll also durch diese neue personelle Zusammensetzung („Ausschusslandtag“) neu strukturiert und durch eine Erweiterung seiner Kompetenzen zu einer echten Vertretung der Länderinteressen aufgewertet werden.

Die Bundesverfassung sollte – im Hinblick auf die neue und pauschalere Abgrenzung der Kompetenztatbestände, aber auch allfälliger neu entstehender Regelungsbedürfnisse – neben der taxativen Aufzählung der Bereiche der Bundes- und Landesgesetzgebung für die restlichen Kompetenzen eine Generalklausel in Richtung gemeinsamer Landesgesetze durch den Ausschusslandtag enthalten.

Darüber hinaus muss ein Modus zur Lösung von kompetenzrechtlichen Streitigkeiten und Unklarheiten und auch für die Mitwirkung an der Gesetzgebung der jeweils „anderen“ gesetzgebenden Körperschaft vorgesehen werden. Dafür bietet sich ein Vermittlungsausschuss des Ausschusslandtags und des Nationalrates unter Einbeziehung der Regierungen an, der sich einem Thema für eine bestimmte Zeit widmen muss, bevor eine Anrufung des VfGH in Frage kommt.

Im Endeffekt gäbe es damit drei Kompetenzvarianten (jeweils mit politischer Verhandlung im Vermittlungsausschuss im Konfliktfall und Verfassungsgerichtshof letzte Lösungsmöglichkeit):

1. ausschließliche Bundesgesetzgebung unter Mitwirkung des Ausschusslandtags (normalerweise suspensives Veto, ausnahmsweise ausdrückliche mehrheitliche Zustimmung)
2. ausschließliche Gesetzgebung der einzelnen Länder mit suspensivem Veto des Nationalrats inkl. Bundesregierung
3. gemeinsame Gesetzgebung der Länder mit suspensivem Veto des Nationalrats inkl. Bundesregierung

Darüber hinaus soll es einzelnen Ländern nach wie vor freistehen, im Bereich 2 über den Weg der Art. 15a-Staatsverträge auch nur für wenige Länder geltende Beschlüsse zu fassen.

Wesentlich erscheint uns auch, dass eine Deckungsgleichheit zwischen Aufgaben, Vollziehung und Finanzierung sichergestellt wird, wobei insbesondere die Finanzierung im Sinne ausreichend langer Planungshorizonte langfristig gesichert sein muss. Das kann aber nur in Zusammenarbeit zwischen den Ausschüssen 5, 6 und 10 erreicht werden.

Ein Vorschlag für einen kompetenzmäßige Zuordnung einzelner Materien zu diesen Kategorien wird noch nicht erstattet, weil unseres Erachtens vorher das Prinzip zu klären sein wird.

In Zusammenarbeit mit dem Ausschuss 3 müssen selbstverständlich von diesem die institutionellen Fragen noch näher beraten und präzisiert werden.

Die EU-Umsetzung sollte sinnvollerweise der innerstaatlichen Kompetenzverteilung folgen. Gerade hier wäre angesichts der für uns überzeugenden Argumente für einen einheitlichen Wirtschaftsraum eine gemeinsame Gesetzgebung der Länder sehr wünschenswert. Allerdings muss nicht nur eine Notfallbestimmung für mangelhafte Umsetzung festgelegt werden; sondern bei einer Kompetenz der einzelnen Ländereine politische Klärung des Verhandlungsmandats erfolgen („nur ein Landeshauptmann fährt nach Brüssel“).

Eine Flexibilisierung der Kompetenzzuordnung in strittigen Randbereichen bleibt durch den politischen Modus der Klärung jedenfalls gewahrt, der eine „Versteinerung“ zumindest im politischen Bereich ausschließt.

28. November 2003

Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Bernd-Christian Funk

Bernd-Christian Funk

Februar 2004

Vorschläge zur Neuformulierung und Aufteilung von Gesetzgebungszuständigkeiten

Bund	Land
Bundesverfassung	Landesverfassung
Auswärtige Angelegenheiten, ausgenommen solche der Länder	Auswärtige Angelegenheiten der Länder
Bundesfinanzen	Landesfinanzen
Statistik für Zwecke des Bundes	Statistik für Zwecke der Länder
Bundesabgaben	Abgaben der Länder und Gemeinden
Berufliche Interessenvertretungen, ausgenommen im Bereich der Land- und Forstwirtschaft	Berufliche Interessenvertretungen in der Land- und Forstwirtschaft
Bundesweite Raumordnung	Raumordnung in Ländern und Gemeinden
Überregionaler Katastrophenschutz	Katastrophenschutz in den Ländern und Gemeinden
Organisations- und Dienstrecht des Bundes	Organisations- und Dienstrecht der Länder und Gemeinden
Bundesstraßenrecht	Sonstiges Straßen- und Wegerecht
Schul- und Bildungswesen, ausgenommen Zuständigkeiten der Länder	Kindergärten, Volks- und Hauptschulen; Schul- und Bildungswesen in der Land- und Forstwirtschaft
Soweit ein Bedarf nach einheitlicher Regelung besteht: Verwaltungsverfahren, Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Umweltverträglichkeitsprüfung, öffentliches Auftragswesen	Verwaltungsverfahren, Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Umweltverträglichkeitsprüfung, öffentliches Auftragswesen, soweit kein Bedarf nach einheitlicher Regelung besteht
Sicherheitsverwaltung	Ortspolizei
Soziale Sicherheit, ausgenommen Sozialhilfe	Sozialhilfe
Wirtschaftsordnungs- und Regulierungsrecht	

Zivilrecht	
Justizstrafrecht	
Berufsrecht der freien Berufe	
Personenstandswesen	
Staatsbürgerschaftsrecht	
Arbeitsrecht	
Produktsicherheitsrecht	
Sicherung der Lebensmittelqualität	
Elektrizitätsrecht	
Post- und Telekommunikationsrecht	
Straßenpolizei- und Kraftfahrrecht, Eisenbahn-, Schiffs- und Luftverkehrsrecht	
Straßenpolizei- und Kraftfahrrecht	
Wasserrecht	
Forstrecht	
Normen, technische Spezifizierungen und Zulassungen	
Wirtschaftslenkung und Bewirtschaftung in Notstandsfällen	
Schutz der Gesundheit der Bevölkerung. Krankenanstaltenrecht	Recht der Kurorte und Heilquellen. Friedhof- und Bestattungsrecht
Veterinärrecht	
Tierschutz	
Militärische Angelegenheiten	
Denkmalschutz	
	Jagd- und Fischereirecht
	Natur- und Landschaftsschutz

	Bodenreform
	Baupolizeirecht

Erläuterungen

1. Das Modell kommt mit 2-Säulen aus. Man könnte es als staatenbündisches Bundesstaatsmodell bezeichnen. Es beruht auf den Grundsätzen der formalen und materiellen Parität von Bund und Ländern bei möglichst symmetrischer Anordnung von Zuständigkeitsbereichen.
2. In instrumentaler Hinsicht hat das Modell eine limitierende und deregulierende Funktion: Bund und Länder müssen mit ihrer Kompetenzausstattung auskommen, wenn Probleme durch Gesetzgebungsmaßnahmen zu lösen sind. Es gibt keine Generalklausel. Die Kompetenz-Kompetenz des Staates (Bund und Länder als Ganzes) bleibt aufrecht: Es gibt keinen Lebensbereich, der nicht Gegenstand gesetzlicher Maßnahmen sein kann, allerdings nur mit den Mitteln der bestehenden Kompetenzzuweisungen, gegebenenfalls auch nur mit Mitteln des Organisationsrechts (Bereitstellung von Institutionen), des Privat- und des Strafrechts.
3. Kompetenzänderungen durch einseitige Verfassungsänderung sind zwar nicht ausgeschlossen, liegen aber nicht in der Funktionslogik des Modells. Wenn das vorhandene Inventar an Kompetenzen für nicht ausreichend gehalten wird, dann sollten Änderungen ausschließlich auf der Grundlage einer Übereinkunft zwischen den beteiligten Kompetenzträgern erfolgen. Das Gleiche gilt für die Lösung von Abgrenzungskonflikten.
4. Die Auslegung der Kompetenztatbestände erfolgt unter Anwendung systematisch-finaler Gesichtspunkte. Vor allem bei Kompetenztatbeständen, die als Rechtsgebiete („Wasserrecht“, „Arbeitsrecht“ etc) oder als Sammeltatbestände (zB „Sicherheitsverwaltung“) angesprochen werden, ist auf bestehende gesetzliche Regelungssysteme zu achten, wenn auch nicht in strikt „versteinender“ Weise. Finale Gesichtspunkte und der Aspekt der komparativen Sachnähe haben eine gleichrangige Maßstabsfunktion – in diesem Sinne Lösungen wie zB Waldbrandbekämpfung (Forstrecht) oder Hausbriefächer (Postrecht). Die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Übermaß- und des Untermaßverbotes spielen in diesem Modell ebenfalls eine wesentliche Rolle (Beispiel: Tierschutz – Baupolizeirecht).

Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Gerhart Holzinger

01.12.2003

Sehr geehrter Herr Universitätsdozent!

Zu den von Ihnen aufgeworfenen Fragen nehme ich wie folgt Stellung:

Zu Frage 1:

In den in den "3. Kompetenzbereich" fallenden Angelegenheiten sollte die Zuständigkeit zur Gesetzgebung grundsätzlich bei den Ländern liegen. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers sollte derart umschrieben werden, dass ein Höchstmaß an "Flexibilität" erreicht wird, etwa mit einer weit gefassten Formulierung nach dem Muster: "so weit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird"; mE sollte nämlich die nähere Abgrenzung der Bundes- von der Landeskompentenz so weit wie möglich im Wege der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung, also "politisch", und nicht im Wege der Auslegung von Kompetenzbegriffen, also "juristisch", bestimmt werden. Dies würde nicht ausschließen, dass eine - im Hinblick auf die inhaltliche Umschreibung der Reichweite der Bundeskompetenz durch den Bundesverfassungsgesetzgeber - "exzessive" Gebrauchnahme des Bundesgesetzgebers von seiner Kompetenz der verfassungsgerichtlichen Prüfung unterliegt. Eine derart allgemein gehaltene Formulierung zur Umschreibung der Bundeszuständigkeit "im 3. Kompetenzbereich" sollte alle zweckmäßiger Weise in Betracht kommenden "Typen" bundesgesetzlicher Regelungen (etwa solche zur "Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" oder zur "Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftsgebieteinheit im gesamtstaatlichen Interesse", aber auch eine "Ziel- und/oder Rahmengesetzgebung" oder eine "Grundsatzgesetzgebung") ermöglichen. Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre darüber hinaus wohl auch eine bundesverfassungsgesetzliche Regelung nach dem Muster "Bundesrecht bricht Landesrecht" erforderlich, so wie sie auch andere bundesstaatliche Verfassungen vorsehen.

Es liegt auf der Hand, dass es bei diesem Konzept ganz wesentlich auf die Möglichkeit der Länder ankommt, an der Bundesgesetzgebung effektiv mitzuwirken. Diesbezüglich verweise ich auf meinen Vorschlag zur Frage 2.

Einer Diskussion wert wäre mE auch die Überlegung, "im 3. Kompetenzbereich" die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers (überhaupt) nicht inhaltlich abzugrenzen, sondern die Abgrenzung, etwa mit der Formel "so lange und so weit nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat", dem "freien Spiel der Kräfte" im Rahmen des (notwendiger Weise: kooperativen) Verfahrens der Bundesgesetzgebung zu überlassen.

Zu Frage 2:

Sowohl im Hinblick auf die zu Frage 1 angestellten Überlegungen als auch mit Blick auf eine allfällige Erweiterung der Zuständigkeiten der Länder auf dem Gebiet der Verwaltung (etwa im Zusammenhang mit einer allfälligen "Abschaffung" der mittelbaren Bundesverwaltung) käme der Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung gesteigerte Bedeutung zu, und zwar unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung der Bundesgesetzgebung "im 3. Kompetenzbereich" ebenso wie unter dem Aspekt der Einbeziehung des know-how der Länder bei der (autonomen) Vollziehung von Bundesgesetzen in den Prozess der Bundesgesetzgebung.

Ausgehend davon, dass die Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung im Wege des Bundesrates erfolgen soll, wäre dieses Organ sowohl in organisatorischer als auch in funktioneller Hinsicht diesen spezifischen Anforderungen entsprechend fort zu entwickeln. Organisatorisch müsste insbesondere gewährleistet werden, dass die Interessen der Länder, insbesondere auch im Hinblick auf ihre Kompetenz zur Vollziehung von Bundesgesetzen, effektiv gewahrt werden können. Ob dies für eine Einbindung der Landesregierungen in den Bundesrat spricht oder ob der selbe Effekt etwa durch eine Bindung der

Mitglieder des Bundesrates an den Willen des jeweiligen Landtages erreicht werden kann, müsste noch diskutiert werden; zu fragen ist auch, ob die Regelung der Bestellung des Bundesrates nicht - nach Schweizer Muster - den Ländern (also dem Landesverfassungsgesetzgeber) überlassen werden könnte. In funktioneller Hinsicht erschiene eine frühzeitige Einbeziehung der Länder in den Prozess der Bundesgesetzgebung, insbesondere in den Stadien des Begutachtungsverfahrens und der Ausschussberatungen im Nationalrat, geboten. Für den Fall eines intensiven Interessenskonfliktes zwischen Bund und Ländern wäre eine "Vermittlungs"-einrichtung zu erwägen. Um eine Blockade der Bundesgesetzgebung zu vermeiden, wäre - von noch zu definierenden Ausnahmen, in denen ein Zustimmungsrecht des Bundesrates vorgesehen wird, - die Mitwirkung des Bundesrates wohl weiterhin auf ein suspensives Veto zu beschränken, wobei überlegt werden sollte, ob für den nachfolgenden Beharrungsbeschluss des Nationalrates erhöhte Quoren vorgesehen werden sollen.

Zu Frage 3:

Dazu sollte man sich an Folgendem orientieren: Ausgangspunkt wären die derzeitigen Kompetenzen der Länder im Bereich des Art. 15 B-VG; in einem ersten Schritt sollte man diese Materien im Hinblick auf die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit einer Arrondierung zur Schaffung größerer zusammenhängender Aufgabenbereiche an Stelle bloßer Aufgabenfragmente untersuchen. In einem zweiten Schritt sollte man prüfen, ob einzelne der derzeit in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallenden Aufgaben besser bundeseinheitlich geregelt werden und, ob vice versa einzelne Aufgabenbereiche, die derzeit Bundessache in der Gesetzgebung sind, besser von den Ländern geregelt werden sollten. In einem dritten Schritt sollte geprüft werden, für welche Angelegenheiten eine zwischen Bund und Ländern geteilte Gesetzgebung zweckmäßig erscheint; Indikatoren dafür könnten etwa sein: die derzeitige Zuordnung zum Art. 12 B-VG, aber auch die Fälle der delegierten Kompetenz, der Bedarfskompetenz und dergleichen mehr. Der Rest wären jene Angelegenheiten, die der ausschließlichen

Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet werden sollten. In jedem Fall sollte man sich bemühen, größere zusammenhängende Aufgabenbereiche zu formulieren.

Ich bin mir darüber im Klaren, dass die vorstehenden Überlegungen in manchem die "ausgetretenen Pfade" bisheriger Reformüberlegungen verlassen. Ohne eine derartige Neuorientierung wird sich aber an den Problemen der geltenden Kompetenzverteilung nichts ändern.

Mit den besten Grüßen
Gerhart Holzinger

Vorschlag von Prof. Albrecht Konecny

04.02.2004

Textvorschlag zu Art 42 Abs 2 B-VG

Art. 42 Abs. 2 B-VG wird folgender Satz angefügt:

"Ein Einspruch kann sich auch gegen eines von mehreren Gesetzen richten, die in einem Gesetzesbeschluss des Nationalrates zusammengefasst sind; die darin enthaltenen Gesetze, gegen die sich der Einspruch nicht richtet, können beurkundet und kundgemacht werden."

**Vorschläge von Dr. Christoph Leitl/
Wirtschaftskammer Österreich**

09.10.2003

Präsident Dr. Christoph Leitl

Statement zum Mandat des Ausschusses 5

Die „Schaffung eines klaren, nach abgerundeten Leistungs- und Verantwortungsbereichen gegliederten Kataloges von Gesetzgebungskompetenzen unter Berücksichtigung der Rechtslage der Europäischen Union“ – so die Aufgabenstellung des Ausschusses 5 – ist eine der zentralen Herausforderungen des Österreich Konvents.

Dass die bestehende Zuständigkeitsverteilung in hohem Maße reformbedürftig ist, ist schon seit Jahrzehnten bekannt, die bisherigen Reformbestrebungen, nicht zuletzt die bis zur Regierungsvorlage gediehene „Bundesstaatsreform“ aus dem Jahr 1994 (RV 1706 BlgNR 18. GP), waren jedoch bekanntlich zum Scheitern verurteilt. Zwar können aus bisherigen Vorarbeiten, Gutachten und Entwürfen (etwa die vom Bundeskanzleramt herausgegebenen Ergebnisse der Arbeitsgruppe für Fragen der Neuordnung der Kompetenzverteilung (Strukturreformkommission) „Neuordnung der Kompetenzverteilung in Österreich“ (1991) oder den Diskussionen und Vorschlägen im Zusammenhang mit der Regierungsvorlage zur Bundesstaatsreform 1994) einige interessante Analysen und Vorschläge zur Kompetenzverteilung in struktureller Hinsicht entnommen werden, es ist jedoch eindringlich davor zu warnen, im Rahmen der Diskussionen im Österreich-Konvent unmittelbar auf diesen Vorarbeiten aufzusetzen. Die Strukturreformkommission tagte mehrere Jahre vor dem EU-Beitritt Österreichs, die Perchtoldsdorfer Vereinbarung vom 8.10.1992 spricht zwar in ihrer Präambel bereits die Herausforderungen und Aufgaben für die Gebietskörperschaften im Zuge der „Europäischen Integration“ an, konnte jedoch die sich aus der späteren EU-Mitgliedschaft ergebenden tatsächlichen und rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung noch nicht umfassend ermessen und einbeziehen.

Diese Vorarbeiten können daher lediglich in Teilbereichen Diskussionsanstöße bieten; im übrigen müssen grundlegendere und weitreichendere, innovative und phantasievolle Reformvorschläge ausgearbeitet werden. In diesem Zusammenhang wird angeregt, Vorschläge von Experten einzuholen, Experten in den Ausschuss zu laden, deren Vorschläge zu diskutieren und in den schriftlichen Bericht einfließen zu lassen.

Die bestehende Kompetenzverteilung verursacht häufig ineffiziente Abläufe sowohl in der Gesetzgebung aber in der Folge

auch in der Vollziehung. Sie ist insb. durch folgende Mängel gekennzeichnet:

- Kompetenzzersplitterungen
- Enge Verzahnungen der dem Bund und den Ländern zufallenden Kompetenzbereiche
- Teilzuständigkeiten des Bundes und der Länder
- Unübersichtlichkeit
- Vielfalt der Rechtsquellen

Diese Mängel gilt es im Rahmen des Pkt B. der Fragestellungen für den Ausschuss 5 zu analysieren.

Zu Pkt C. dieser Fragestellungen („Ermittlung der Kriterien für eine neue Zuordnung von Aufgaben“) muss aus Sicht der Wirtschaft besonderes Augenmerk einerseits auf das Prinzip der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes, das auch vor dem Hintergrund des Binnenmarktpinzips der Europäischen Union zu sehen ist, und andererseits auf den Subsidiaritätsgrundsatz, der auch ein wesentliches Prinzip der künftigen Europaverfassung sein wird, gelegt werden. Die Kriterien für eine neue Zuordnung von Aufgaben werden insb. auch die sich aus der EU-Rechtssetzung ergebenden Notwendigkeiten zu beachten haben; so werden insb. Mechanismen zu finden sein, die bei der Umsetzung von EU-Richtlinien den Faktor 10 in der Gesetzgebung eliminieren, dh die Voraussetzungen dafür schaffen, dass europäisches Richtlinienrecht nur einmal und nicht neun- oder gar zehn Mal umgesetzt werden muss.

Zu Pkt D. der Fragestellungen: Die Wirtschaftskammer Österreich hat ein „Kompetenzverteilungsmodell“ ausgearbeitet, das den soeben genannten Kriterien gerecht wird:

Der Bereich ausschließlicher EU-Zuständigkeiten, andere Bereiche sofern und soweit die EU von ihrer Zuständigkeit unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips Gebrauch gemacht hat, sollten jedenfalls in die Bundeskompetenz fallen (dies bedingt einen Automatismus des Kompetenzübergangs auf den Bund – soweit im betreffenden Bereich nicht ohnehin bereits die Bundeskompetenz gegeben ist – immer dann, wenn die EU rechtssetzend tätig wird).

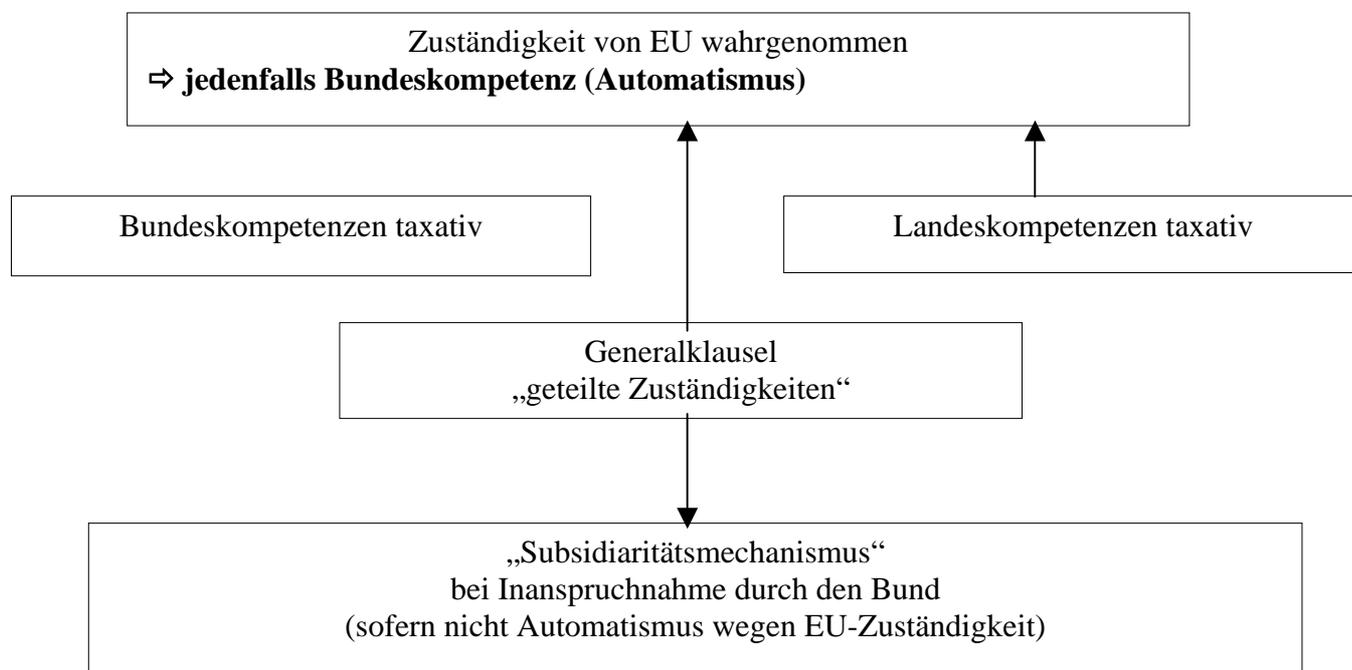
Neben dieser Grundregel sollte es je einen taxativen Katalog von ausschließlichen Bundeszuständigkeiten und einen von ausschließlichen Landeszuständigkeiten geben.

Alle Restbereiche, dh jene Bereiche, die nicht in einen dieser taxativen Kompetenzkataloge aufgenommen werden, sollen im Rahmen einer Generalklausel als „geteilte Zuständigkeiten“ gelten. Diese „geteilten Zuständigkeiten“ können sowohl vom Bund (insb. zur Wahrung der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebiets) als auch von den Ländern – von letzteren sofern und soweit der Bund die jeweilige Zuständigkeit nicht in Anspruch genommen

hat - wahrgenommen werden. Will der Bund eine dieser „geteilten Zuständigkeiten“ in Anspruch nehmen, so wird ein „Subsidiaritätsmechanismus“ ausgelöst, der den Ländern die Möglichkeit gibt, Einwände wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend zu machen. Im Streitfall, dh wenn der Bund berechtigten Einwänden nicht Rechnung trägt, wäre den Ländern eine Anrufungsmöglichkeit des VfGH einzuräumen. Die konkrete Ausgestaltung des „Subsidiaritätsmechanismus“ könnte entsprechend dem vom EU-Konvent im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ vorgeschlagenen Verfahren erfolgen.

Die Festlegung der taxativen Kompetenzkataloge für Bund und Länder müsste unter Beachtung des Prinzips der Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes einerseits und des Subsidiaritätsprinzips andererseits so erfolgen, dass dem Bund insb. jene Bereiche übertragen werden, für die eine bundeseinheitliche Geltung unumgänglich ist, den Ländern hingegen solche, in denen es um Bürgernähe, regionale Problemstellungen und die Ausbildung einer eigenen Identität geht. Auch könnte den Ländern größere Verfassungsautonomie eingeräumt werden.

Kompetenzverteilung



Die WKÖ schlägt weiters den Ausbau des Art 15a B-VG (Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie Ländern untereinander über Angelegenheiten ihres jeweiligen

Wirkungsbereiches) dahingehend vor, dass dadurch unmittelbar anwendbares Recht geschaffen werden kann.

Auf diese Weise könnten (so die Fragestellung unter Pkt E.) neue Kompetenzkataloge geschaffen werden, die einerseits eine problemorientierte, effiziente Abläufe ermöglichende Neuordnung der Kompetenzen schafft und andererseits auch die Verhältnisse und Mechanismen in der EU sowie die Dynamik der europäischen Rechtssetzung durch unmittelbar geltendes EU-Recht und im Zusammenhang mit der Festlegung innerstaatlicher Umsetzungszuständigkeiten berücksichtigt.

Flankierend zu diesem neuen Kompetenzverteilungsmodell (ad Pkt F. der Fragestellungen) schlägt die Wirtschaftskammer Österreich auch eine verstärkte Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung - im Wege über einen reformierten Bundesrat - vor: Neben einer Aufwertung des Bundesrates in personeller Hinsicht (diesbezügliche Vorschläge werden dem Ausschuss 3 vorgelegt werden) könnte daran gedacht werden, die rechtliche Bestandskraft der Bundesratsbeschlüsse etwa in Gestalt der Einführung von zusätzlichen Zustimmungserfordernissen bei bestimmten Bundesmaterien vorzusehen.

Eine weitere starke Ingerenzmöglichkeit der Länder im Prozess der Kompetenzausübung würde der oben dargestellte „Subsidiaritätsmechanismus“ bei der Ausübung der vorgeschlagenen „geteilten Zuständigkeiten“ darstellen.

07.11.2003

WKÖ: Diskussionsvorschlag für eine neue Kompetenzverteilung

KOMPETENZVERTEILUNG NEU (GESETZGEBUNGSKOMPETENZEN)

Artikel X

(1) Bundessache ist die Gesetzgebung in folgenden Angelegenheiten:

1. Organisation und Verwaltung des Bundes, einschließlich der Angelegenheiten der Bundesverfassung, insbesondere Wahlen zum Nationalrat, der Verfassungs- und der Verwaltungsgerichtsbarkeit, des Dienstrechts der Bundesbediensteten, der Auszeichnungen durch den Bund;
2. Bundesfinanzen; Zollwesen; Statistik für Zwecke des Bundes; Familienlastenausgleich;
3. auswärtige Angelegenheiten unbeschadet der Zuständigkeit der Länder gem. Artikel 16; Angelegenheiten der Europäischen Integration;
4. Angelegenheiten der grenzüberschreitenden Verbringung von Waren und der grenzüberschreitenden Erbringung von Leistungen;
5. Staatsbürgerschaft; Personenstandsangelegenheiten; Meldewesen; Passwesen; Volkszählung;
6. Freizügigkeit der Person; Fremdenpolizei, Flüchtlingswesen; Aufenthalts- und Niederlassungsrecht;
7. Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit; Zivildienst; Waffen- und Sprengmittelwesen;
8. Währungs- und Geldwesen; Angelegenheiten des Finanzmarkts⁴⁴ einschließlich des Kapitalverkehrs; Warenbörsen;
9. Zivil⁴⁵- und Strafrechtswesen; Justizwesen ; Konsumentenschutz; Wohnrecht; Vereins- und Versammlungsangelegenheiten;
10. Verwaltungsverfahren⁴⁶;
11. Vergabe öffentlicher Aufträge;
12. Urheberrecht, Patentrecht, Warenzeichenrecht und verwandte wirtschaftliche Schutzrechte;
13. Kartell-, Zusammenschluss - und Wettbewerbsrecht; Datenschutz;

⁴⁴ Einschließlich der Vertragsversicherung.

⁴⁵ Einschließlich gesamtes Gesellschaftsrecht, Stiftungs- und Fondswesen.

⁴⁶ Einschließlich Enteignungsverfahren und Enteignungsentschädigung.

14. Zulassung zu und Ausübung von wirtschaftlichen Tätigkeiten⁴⁷ mit Ausnahme der Landwirtschaft, Jagd und Fischerei; gesetzliche berufliche Interessenvertretungen mit Ausnahme solcher in der Land- und Forstwirtschaft;
15. Anlagenrecht; anlagenbezogenes Baurecht;
16. Wirtschaftslenkung und wirtschaftliche Krisenvorsorge; landwirtschaftliche Marktordnungen;
17. Arbeits- und Sozialrecht; Arbeitnehmerschutz; Angelegenheiten des Arbeitsmarkts; Pflegegeld;
18. Verkehrswesen; Kraftfahrwesen; Straßenpolizei, Schifffahrtspolizei; Binnenschifffahrt; Bundesstraßen; Bundeswasserstraßen;
19. Maße, Normen sowie Standards für das Inverkehrbringen von Waren aller Art⁴⁸; Sicherheits- und Qualitätsstandards für Dienstleistungen aller Art; Vermessungswesen;
20. Energiewesen;
21. Umweltschutz, insbesondere Luftreinhaltung, Gewässerreinhaltung sowie Lärmvermeidung und Lärmschutz; Tierschutz einschließlich Tierversuche; Kulturgüterschutz; Pflanzenschutz;
22. Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einschließlich Genehmigung solcher Vorhaben;
23. Abfallwirtschaft;
24. Nutzung der natürlichen Ressourcen (insbesondere Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und mineralische Rohstoffe) ausgenommen Landwirtschaft, Jagd und Fischerei;
25. Kommunikationswesen⁴⁹; Postwesen;
26. Gesundheitswesen⁵⁰, Ernährungswesen.
27. Angelegenheiten der Universitäten und der Fachhochschulen;
28. Kirchen- und Religionsgesellschaften;

⁴⁷ Einschließlich Theater-, Kinowesen, Buschenschank, private Zimmervermietung, Fremdenverkehr, Campingwesen, Buchmacher, Veranstaltungswesen, Skiführer, sowie Güterbeförderung, Kraftfahrlinien, Gelegenheitsverkehr.

⁴⁸ Einschließlich Arzneimittel, Lebensmittel, Medizinprodukte, Suchtgifte, Kesselwesen, landwirtschaftliche Betriebsmittel, Chemikalien, Bauprodukte, Kraftfahrwesen, Sprengmittel.

⁴⁹ Einschließlich Medienrecht.

⁵⁰ Einschließlich Epidemien, Gesundheitsberufe, Veterinärwesen; Strahlenschutz; Biotechnologie (einschließlich Transplantation, Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie).

(2) Wenn und soweit das Erfordernis der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse dem nicht entgegensteht, kann in den nach Abs 1 Z 9, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22, 23 und 25 ergehenden Bundesgesetzen die Landesgesetzgebung ermächtigt werden, zu genau zu bezeichnenden einzelnen Bestimmungen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Das Bundesgesetz kann für die Erlassung der Ausführungsbestimmungen eine Frist bestimmen, die ohne Zustimmung des Bundesrats nicht kürzer als sechs Monate und nicht länger als ein Jahr sein darf. Wird diese Frist von einem Land nicht eingehalten, so geht die Zuständigkeit zur Erlassung der Ausführungsbestimmungen für dieses Land auf den Bund über. Sobald das Land die Ausführungsbestimmungen erlassen hat, treten die Ausführungsbestimmungen des Bundes außer Kraft.

(3) Von einheitlichen Bundesgesetzen auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrensrechts abweichende Regelungen dürfen in Gesetzen nur getroffen werden, wenn dies zur Regelung des Gegenstands erforderlich ist.

(4) Durch Landesgesetz können Regelungen auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts getroffen werden, wenn sie zur Regelung des Gegenstands erforderlich sind.

ARTIKEL Y

Landessache ist die Gesetzgebung in folgenden Angelegenheiten:

1. Organisation und Verwaltung der Länder, einschließlich der Angelegenheiten der Landesverfassung, Wahlen zum Landtag und zum Gemeinderat; des Dienstrechts der Landes-, Gemeinde- und Gemeindeverbandsbediensteten, der Auszeichnungen durch das Land;
2. Landesfinanzen; Statistik für Zwecke des Landes;
3. die Führung von auswärtigen Angelegenheiten nach Maßgabe des Artikel 16;
4. Gemeinderecht (inklusive Gemeindeverbände);
5. örtliche Sicherheitspolizei; Sittlichkeitspolizei; Sammlungswesen;
6. Sportwesen, soweit es nicht unter Art X fällt;
7. Landwirtschaft, soweit sie nicht unter Art X fällt; Jagd und Fischerei; gesetzliche, berufliche Interessenvertretungen auf diesen Gebieten; Flurschutz;
8. Natur- und Landschaftsschutz; Ortsbildschutz; Bodenschutz;
9. Raumordnung; soweit sie nicht unter Artikel X fällt; Beschränkungen des Grundverkehrs⁵¹;

⁵¹ Ausländergrundverkehr, land- und forstwirtschaftlicher Grundverkehr.

11. Baurecht, soweit es nicht unter Art X fällt.
12. Landesstraßen, Gemeindestraßen;
13. Feuerpolizei, sowie sie nicht unter Artikel X fällt; Feuerwehrwesen;
14. Gesundheitsdienste der Länder und Gemeinden⁵²; Bestattungswesen;
15. Sozialhilfe; Jugendschutz und Jugendfürsorge; Heimwesen;

ARTIKEL Z

In der sogenannten „Dritten Säule“ können zumindest zwei Methoden der Kompetenzzuordnung angewandt werden:

Für bestimmte Bereiche kann die Technik der konkurrierenden Zuständigkeit verwendet werden, das gilt besonders für die Zuordnung sich etwa durch wissenschaftlich/technische Entwicklung neu ergebende Materien (rückblickend betrachtet etwa der Datenschutz). Es könnte aber auch sinnvoll sein, diese Methode für andere Materien zu verwenden. Folgende Formulierung könnte zB verwendet werden:

- (1) Alle Angelegenheiten, die nicht in Artikel X oder Artikel Y enthalten sind, fallen in die geteilte Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern.
- (2) Im Bereich der geteilten Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.
- (3) Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.
- (4) Vor Erlassung eines Bundesgesetzes in diesen Angelegenheiten ist der Subsidiaritätsmechanismus gemäß Artikel ... in Gang zu setzen.
- (5) Trägt der Bund im Rahmen des Subsidiaritätsmechanismus vorgebrachten Einwänden der Länder nicht Rechnung, haben diese das Recht, ein Gutachten des Verfassungsgerichtshofes zur Zuständigkeitsfrage einzuholen. Dieses Gutachten ist für das konkrete Gesetzgebungsvorhaben bindend.

Für andere Bereiche erscheint die Technik der Rahmengesetzgebung adäquat. Eine entsprechende Norm könnte dann lauten:

- (1) Der Bund hat das Gesetzgebungsrecht für Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, für folgende Materien:

⁵² Gemeindeärzte, Rettungswesen.

- Kulturelle Angelegenheiten
 - Heil- und Pflegeanstalten
 - Katastrophenhilfe, Zivilschutz
 - Bodenreform
- (2) Rahmenvorschriften dürfen nur in Ausnahmefällen in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten.
- (3) Erlässt der Bund Rahmenvorschriften, so sind die Länder verpflichtet, innerhalb einer durch das Gesetz bestimmten, angemessenen Frist die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen.

Ausgeklammert bleiben im Vorschlag der Bereich „Schul- und Unterrichtswesen“ (hängt ua von den Ergebnissen des Ausschusses 6 ab);
„Subventionsverfahren/Förderungen“ sowie die Finanzverfassung.

01.12.2003

Österreich-Konvent Ausschuss 5 Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich

Zu den in der vierten Sitzung des Ausschusses 5 zur Beantwortung aufgetragenen Fragen, wird folgendes mitgeteilt:

Zu Frage 1: „In welcher Weise soll die Rechtsetzung im dritten Kompetenzbereich (zwischen Bund und Ländern geteilte Gesetzgebung) erfolgen, nach welchen Kriterien soll die Inanspruchnahme der Kompetenz erfolgen?“:

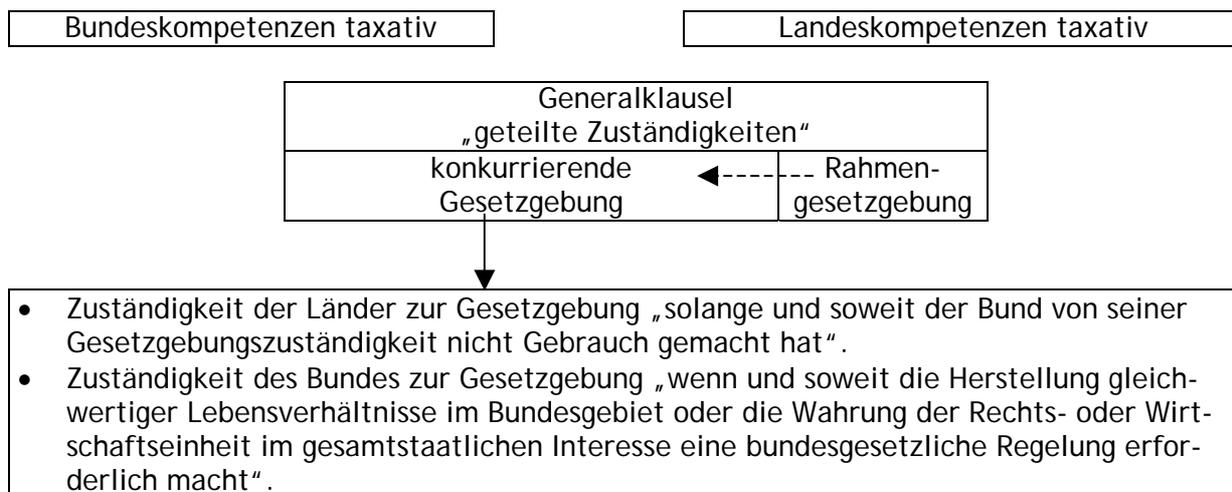
Die Wirtschaftskammer Österreich schlägt für den dritten Kompetenzbereich eine General-klausel „geteilte Zuständigkeiten“ vor, in die alle Angelegenheiten, die nicht in den ausschließlichen Bundeszuständigkeiten oder den ausschließlichen Landeszuständigkeiten enthalten sind, fallen. Dieser Kompetenzbereich sollte grundsätzlich als „konkurrierende Kompetenz“ gestaltet sein (nur für einige, im WKÖ-Vorschlag taxativ genannte Materien könnte die Technik der „Rahmengesetzgebung“ zur Anwendung gelangen, wobei auch für diese Bereiche bei adäquater Ländermitwirkung - vgl. unten zu Frage 2 - eine Integration in die „konkurrierende Gesetzgebung“ denkbar wäre).

Im „dritten Bereich“ haben nach dem Vorschlag der Wirtschaftskammer Österreich die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat“.
Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.
Diese Formulierung entspricht den, dem gesamten WKÖ - Kompetenzverteilungsmodell zugrunde liegenden, Prinzipien der „Einheitlichkeit des Wirtschaftsgebietes“ und der „Subsidiarität“.

Der „dritte Bereich“ sollte nach Ansicht der Wirtschaftskammer Österreich möglichst klein gehalten werden. Welche Kriterien für die Zuordnung bzw. welcher Mechanismus der Länderbeteiligung in diesem Bereich auch immer gewählt werden, es wird jedenfalls mit einer gewissen Zeitverzögerung bis zur konkreten Kompetenzzuweisung zu rechnen sein. Gerade für erheblich wirtschaftsrelevante Materien wird daher der „dritte Bereich“ in der Regel nicht der am besten geeignete Kompetenzbereich sein.

Dieser dritte Bereich sollte vielmehr als eine wirkliche „Auffangklausel“ für „neue“ Aufgaben bzw. auch für „Restzuständigkeiten“, die mit den taxativen Bundes- und Landeskompetenzen nicht gelöst werden (können), dienen.

WKÖ-Kompetenzverteilungsmodell/Schaubild



Zu Frage 2: „In welcher Weise sollen die Länder im dritten Kompetenzbereich an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken?“ :

Nach Ansicht der Wirtschaftskammer Österreich sollten die Länderinteressen im Rahmen des dritten Kompetenzbereiches im Wege des Bundesrates kanalisiert werden. Damit könnte zum einen bewirkt werden, dass dem Bund ein einziger (und nicht neun) Verhandlungspartner gegenüber steht, zum anderen müsste in diesem Zusammenhang auch eine generelle Aufwertung des Bundesrates stattfinden:

Der Bundesrat müsste zunächst durch geänderte personelle Zusammensetzung zu einem politisch gewichtigen Vertretungsorgan der Länder werden, um sodann im Prozess der Wahrnehmung der „geteilten Zuständigkeiten“ für die Gewährleistung der Länderinteressen eingesetzt werden zu können. In diesem Sinne müsste sich der Bundesrat aus Vertretern der Landtage zusammensetzen, auch eine Entsendung der Landeshauptmänner sowie (sofern es sich dabei um eine vom Landeshauptmann verschiedene Person handelt) der Landesfinanzreferenten ist denkbar.

Nach dem WKÖ-Vorschlag hat im „dritten Bereich“ der Bund das Gesetzgebungsrecht, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“.

Vor der Erlassung solcher Bundesgesetze sind die Länder in geeigneter Weise einzubeziehen (Subsidiaritätskontrolle !) und ist ein Ausgleich der Bundes- und Landesinteressen anzustreben.

Dies könnte im Wege eines „**Vermittlungsausschusses**“ geschehen, dem Vertreter aus dem (im obigen Sinne personell gestärkten) Bundesrat und aus dem Nationalrat angehören:

Will der Bund sein Gesetzgebungsrecht im „dritten Bereich“ ausüben, hat er entsprechende Regierungsvorlagen oder Initiativanträge sowohl an den Nationalrat als auch an den Bundesrat weiterzuleiten. In der Folge bilden Nationalrat (aus Mitgliedern des für die jeweilige Materie zuständigen Ausschusses) und Bundesrat einen „Vermittlungsausschuss“, der binnen einer festzusetzenden Frist (etwa drei Monate) zu beurteilen hat, ob das Gesetzesvorhaben den oben genannten Kriterien („Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“) entspricht bzw. welche Anpassungen/Änderungen durchzuführen wären, um dieses Ergebnis zu erzielen. Kommt der „Vermittlungsausschuss“ innerhalb dieser Frist

zu einem Ergebnis, kann das Gesetz vom Nationalrat (in einer dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses entsprechenden Weise) beschlossen werden.

Kommt der „Vermittlungsausschuss“ innerhalb der Frist zu keinem Ergebnis, haben sowohl der Bund als auch jedes Land die Möglichkeit, ein Gutachten des Verfassungsgerichtshofes zur Zuständigkeitsfrage einzuholen. Dieses Gutachten ist für das konkrete Gesetzgebungsvorhaben bindend.

Bei jeder Novellierung eines Bundesgesetzes des „dritten Bereichs“ müsste der geschilderte Ablauf von Neuem eingehalten werden. Daraus ergibt sich die praktisch-politische Notwendigkeit, bereits im Vorfeld des formellen „Vermittlungsverfahrens“ eine Verhandlungslösung mit den Ländern anzustreben.

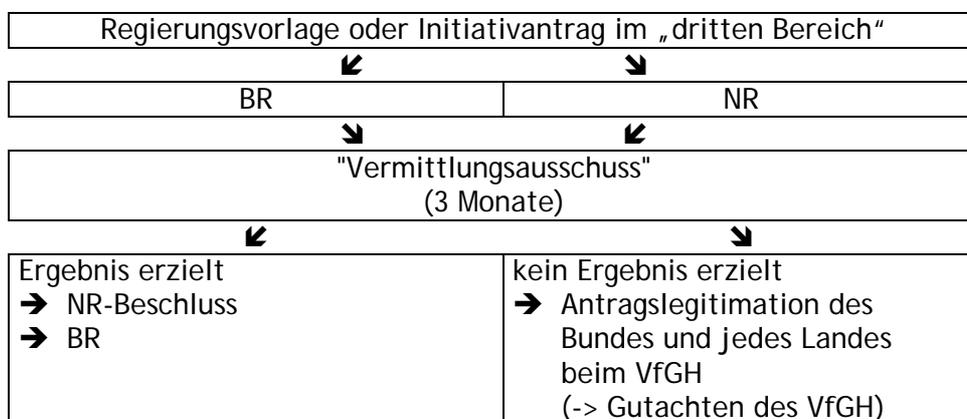
Als Ergebnis des „Vermittlungsausschusses“ wäre auch denkbar, dass der Bund lediglich ein „Rahmengesetz“ erlassen darf, die nähere Ausgestaltung jedoch den Ländern in eigenen Ausführungsgesetzen überantwortet wird.

(Damit könnte auch die in Art Z des WKÖ-Vorschlages gesondert formulierte „Rahmengesetzgebung“ in der Grundregelung der „geteilten Zuständigkeit“ aufgehen und wäre daher im „dritten Bereich“ ein einheitliches Prozedere einzuhalten.)

Im „Vermittlungsausschuss“ müssten Nationalrat und Bundesrat jeweils mit einer Stimme sprechen; die Stimmengewichtung im Innenverhältnis wäre in den jeweiligen Geschäftsordnungen von Nationalrat bzw. Bundesrat zu regeln.

(Für Fälle besonderer Dringlichkeit könnte ein „dringlicher Bundesbeschluss“ mit nachträglicher Befassung des „Vermittlungsausschusses“ vorgesehen werden.)

Gesetzgebungsverfahren im "dritten Bereich"/Schaubild



Zu Frage 3: „Welche Materien/Aufgabenfelder sollen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, welche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugeordnet werden?“ :

Hinsichtlich der konkreten Materienzuordnung darf auf den von der Wirtschaftskammer Österreich für die vierte Sitzung des Ausschusses 5 zur Verfügung gestellten Kompetenzverteilungsvorschlag verwiesen werden.

Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Theo Öhlinger

01.12.2003

Theo Öhlinger

Stellungnahme zum "Drei Säulen-Modell" einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

1. Zur Struktur der "dritten" Säule

a. Bevor über die Zuordnung einzelner Sachbereiche zum "dritten"

Kompetenzbereich sinnvoll geredet werden kann, muss Klarheit über die Struktur dieses Kompetenzverteilungstypus (Modells) gewonnen werden. Während über die Typen "ausschließliche Bundeskompetenzen" sowie "ausschließliche Länderkompetenzen" einigermaßen klare Vorstellungen bestehen,⁵³ ist der dritte Bereich offensichtlich noch sehr strittig.

ME sollte dieser Bereich weitgehend auf einen einzigen Typus der Kompetenzverteilung reduziert werden, der in etwa dem deutschen Modell der konkurrierenden Gesetzgebung⁵⁴ bzw. dem Modell der geteilten Gesetzgebung des Konventsentwurfs einer Verfassung der EU⁵⁵ entspricht. Der Sache nach handelt es sich um eine Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Bundes.

Eine derartige Aufteilung der Kompetenzen beruht auf dem Gedanken, dass der Bund gesetzgeberisch nur tätig sein soll, soweit eine bundeseinheitliche Regelung sinnvoll und zweckmäßig ist. Das gilt sowohl für das Ob als auch für die Intensität einer gesetzlichen Regelung. Dieses Kompetenzverteilungsmodell entspricht somit der Idee der Subsidiarität.

⁵³ Hinsichtlich der "ausschließlichen Bundeskompetenzen" gilt dies allerdings nur mit der Einschränkung, dass noch Klarheit über eine Differenzierung zwischen Kompetenzen des Bundes zur (bloßen) Gesetzgebung und Kompetenzen des Bundes zur Gesetzgebung und Vollziehung gewonnen werden muss.

⁵⁴ Nach Art 72 Bonner Grundgesetz haben im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung "die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat" (Abs 1). "Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht" (Abs 2).

⁵⁵ Nach Art I-11 Abs 2 des Verfassungsvertrages haben im Bereich der geteilten Zuständigkeit "die Union und die Mitgliedstaaten die Befugnis, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden und rechtlich bindende Rechtsakte zu erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben". Art I-9 Abs 3 und 4 binden die Inanspruchnahme einer geteilten Kompetenz durch die Union an die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit.

Der große Vorteil dieses Modells ist seine Beweglichkeit (Flexibilität). Der Bundesgesetzgeber kann selbst bestimmen, ob eine diesem Modell unterliegende Angelegenheit überhaupt gesetzlich geregelt werden soll und in welcher Intensität diese Regelung bundeseinheitlich erfolgen soll. Er kann sich also auch auf "Rahmenregelungen" beschränken, ohne dabei dem Gebot hinreichender Bestimmtheit (Legalitätsprinzip) zu unterliegen: Ist die Regelung nicht in einer dem Legalitätsprinzip (wie immer es in der künftigen Verfassung normiert werden soll) entsprechenden Weise bestimmt, so haben die Länder entsprechende gesetzliche Ausführungsregelungen zu erlassen. Dieses Kompetenzmodell weist insofern Parallelen zum bisherigen Typus des Art 12 Abs 1 B-VG auf, ohne allerdings den Bundesgesetzgeber auf bloße Grundsätze zu begrenzen (was in der Praxis der Anwendung des Art 12 B-VG bekanntlich ohnehin nicht funktioniert hat).

Die damit angesprochene – weithin bekannte – mangelnde Praktikabilität des Art 12 B-VG legt es nahe, auf diesen Typus der Kompetenzverteilung – im Diskussionsvorschlag der WKÖ als "Rahmengesetzgebung" und im Bußjäger-Papier vom 6.11.2003 als "Ziel- und Rahmengesetzgebung" bezeichnet – zu verzichten. Er sollte vollständig durch das hier skizzierte Modell einer geteilten Kompetenz ersetzt werden.

Ebenso sollte – entgegen dem Diskussionsvorschlag der WKÖ – auch auf das Modell einer delegierten Gesetzgebung im Sinn des Art 10 Abs 2 B-VG gänzlich verzichtet werden. Auch dieses Modell hat sich in der Praxis bekanntlich nicht bewährt.

b. Grundsätzlich sollten alle Materien einem der drei Kompetenzverteilungstypen – ausschließliche Bundeskompetenz, geteilte Kompetenzen, ausschließliche Landeskompetenzen – zugeordnet werden. (Die Vollständigkeit der Zuordnung kann durch eine Generalklausel – wohl zugunsten des geteilten Kompetenztypus – erreicht werden.) Auf einzelne Ausnahmeregelungen wird man aber dennoch nicht ganz verzichten können.

So sollte mE die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Verwaltungsverfahrenrechts – Bedarfskompetenz des Bundes; abweichende Bundes- und Landesregelungen nur, soweit sie erforderlich sind (Art 11 Abs 2 B-VG) – beibehalten werden.

Es spricht auch einiges dafür, die Kompetenzverteilung auf dem Gebiet des Zivilrechts – Bundeskompetenz gemäß Art 10 Abs 1 Z 6 B-VG, aber Kompetenz der Länder zu "erforderlichen" Regelungen im Rahmen ihrer Gesetzgebungszuständigkeiten (Art 15 Abs 9 B-VG) – im Prinzip beizubehalten. Allerdings wäre eine gewisse Lockerung der Grenzen dieser Länderkompetenz im Hinblick auf eine wohl allzu restriktive Judikatur des VfGH anzudenken. Dagegen könnte das Strafrecht in einer Nachfolgeregelung des

Art 15 Abs 9 B-VG wohl überhaupt gestrichen werden, weil die Länder mit verwaltungsstrafrechtlichen Regelungen das Auslangen finden können.

Solche "Sondertypen" sind vielleicht auch noch in anderen Materien zu erwägen. Zu denken ist dabei etwa an das Arbeitsrecht (im Hinblick auf das land- und forstwirtschaftliche Arbeitsrecht). Zu diskutieren wäre auch, inwieweit die seit 1.1.2003 geltende Sonderregelung auf dem Gebiet des Vergaberechts (Art 14b B-VG idF BGBl I 2002/99) aufrechterhalten bleiben soll.

Sondertypen sollten aber wegen der angestrebten Transparenz und Einfachheit der Kompetenzverteilung eine strikte Ausnahme bleiben.

2. Kriterien der Inanspruchnahme der geteilten Kompetenzen durch den Bund; Mitwirkung der Länder

Was die Kriterien betrifft, nach denen die Inanspruchnahme der Kompetenz des Bundesgesetzgebers im Rahmen dieses Kompetenztypus erfolgen soll, so hängt ihre Formulierung von der Vorfrage ab, in welchem Ausmaß diese Inanspruchnahme vom VfGH kontrollierbar sein oder eine genuin politische Entscheidung bleiben soll.

Geht man von einem normativen Begriff der (repräsentativen) Demokratie aus, so liegt es nahe, diese Entscheidung den Vertretern des (Gesamt-)Volkes – also der Mehrheit des Nationalrates – zu überlassen: Das Volk selbst (von dem das Recht ausgeht) bzw. seine Vertreter sollen mehrheitlich darüber bestimmen können, ob und inwieweit eine Angelegenheit bundeseinheitlich geregelt werden soll. Es liegt aber auf der Hand, dass das normative Ideal der Demokratie in der Realität nicht friktionsfrei funktioniert. Insofern ist es legitim, über einen verfassungsrechtlichen Mechanismus nachzudenken, der es garantiert, dass der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz – entgegen der diesem Modell zugrunde liegenden Idee der Subsidiarität – keinen exzessiven Gebrauch macht.

Allerdings ist es denkbar, dass ein solcher Mechanismus selbst wieder ein politischer ist. Ein solcher könnte nämlich in einer Beteiligung der Länder am Gesetzgebungsprozess des Bundes liegen.

Nach den bisherigen Erfahrungen mit dem Bundesrat müsste diese Beteiligung allerdings anders erfolgen. Denkbar wäre etwa ein Vermittlungsausschuss, der sich (paritätisch?) aus Vertretern des Bundes und der Länder zusammensetzt. In der näheren Ausgestaltung sollten die Erfahrungen mit dem Konsultationsmechanismus berücksichtigt werden. Wichtig – das lehrt die Erfahrung in Deutschland – ist jedenfalls eine Konstruktion, die verhindert, dass Gesetzesvorhaben des Bundes aus primär parteipolitischen Gründen blockiert werden.

Eine Kontrolle des Bundes durch den VfGH im hier gegebenen Zusammenhang sollte dagegen auf eher exzessive Kompetenzüberschreitungen begrenzt werden. Daher sollten materielle Kriterien der Inanspruchnahme dieser Kompetenz durch den Bund eher flexibel gestaltet werden. Denkbar wäre etwa eine Formulierung, wonach der Bund in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden darf, "soferne und soweit ein Bedürfnis nach Erlassung bundesweit einheitlicher Vorschriften vorhanden ist" (vgl zu dieser Formulierung VfGH Slg 13.019/1992 [zu Art 10 Abs 1 Z 12 B-VG]).

Bei jedem Kontrollmodell wäre jedenfalls zu bedenken, dass dieses – je dichter oder schärfer es gestaltet wird – die mit einem Typus geteilter Kompetenzen angestrebte Flexibilität der Kompetenzverteilung wieder in Frage stellen könnte. Es ist daher ein Ausgleich zwischen einer sinnvollen Praktikabilität und dem berechtigten Anliegen der Länder auf Wahrung einer gewissen gesetzlichen Gestaltungsmöglichkeit in den diesem Kompetenztypus zugeordneten Materien zu suchen.

Zu erwägen wäre andererseits auch ein Mechanismus, der Überregulierungen auf Seiten der Länder verhindert.

3. Aufteilung der Materien auf die drei Säulen

ME sollte der Typus der geteilten Kompetenzen einen Großteil der bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes umfassen. Das gilt jedenfalls für alle bisher den Art 11 und 12 B-VG zugeordneten Materien. Aber auch ein großer Teil der derzeit im Art 10 B-VG enthaltenen Materien könnte diesem Typus zugeordnet werden. Es bleibt ja bei dieser kompetenzrechtlichen Einordnung Sache des Bundes zu entscheiden, ob er seine Gesetzgebungskompetenz zur Gänze in Anspruch nehmen oder aber den Ländern Raum für gesetzliche Detailregelungen überlassen will. Insofern gibt es keinen realen Verlust des Bundes an Gestaltungsmöglichkeiten in den betroffenen Sachbereichen; der Bund ist nur nicht gezwungen, diese seine Gestaltungskompetenzen in Anspruch zu nehmen.

In der Terminologie des Bußjäger-Papiers vom 6.11.2003 könnten daher folgende (dort als exklusive Bundeskompetenzen festgeschriebene Materien) dem Bereich der

geteilten Kompetenz zugeordnet werden (unvorgreiflich terminologischer Vereinfachungen im Sinne des Vorschlags von Schnizer):

- Aufenthaltsrecht
- Personenrecht
- Innere Sicherheit
- Wirtschaftsrecht
- Maße, Normen sowie bestehende Standards für das Inverkehrbringen von Waren, Vermessung
- Medien und Nachrichtenübertragung
- Verkehr
- Schutz vor erheblichen Umweltbeeinträchtigungen
- Gesundheit
- Tierschutz und Veterinärwesen
- Kirchen und Religionsgesellschaften
- Gemeinnütziges Stiftungs- und Fondswesen
- Schulwesen.

Damit würden als ausschließliche Bundeskompetenzen verbleiben:

- Bundesverfassung
- Auswärtige Angelegenheiten
- Äußere Sicherheit
- Bundesfinanzen, Familienlastenausgleich
- Währungs- und Geldwesen
- Organisation und Dienstrecht des Bundes.

Dies deckt sich weitgehend mit dem Vorschlag von Schnizer (zu Zivilrecht und Arbeitsrecht siehe unten).

Es sollten aber auch einzelne Materien aus dem Bußjäger-Katalog der ausschließlichen Landeskompetenzen zur "dritten" Säule transferiert werden. Folgende Materien wären unter diesem Gesichtspunkt zu diskutieren:

- Katastrophenschutz und Rettungswesen
- Veranstaltungswesen
- Jugend
- Sozialdienstleistungen
- Kulturgüterschutz

- Raumordnung
- Bau- und Wohnrecht
- Natur- und Landschaftsschutz
- Landwirtschaft.

In jeder dieser Materien ist jedenfalls in der öffentlichen Diskussion schon der Ruf nach einer bundeseinheitlichen Regelung laut geworden.

Es wird nicht verkannt, dass mit einer derartigen Kompetenzverteilung die vertikale Struktur der österreichischen Bundesstaatlichkeit akzentuiert würde. Dies entspricht jedoch der gesellschaftlichen Realität in Österreich und letztlich auch der europäischen Wirklichkeit, in der auch der Bund in eine größere "Gebietskörperschaft" – die Europäische Union – eingeordnet und dieser im Kompetenzbereich der EG gemäß dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts nachgeordnet ist.

Das Überwiegen einer "geteilten" Kompetenzverteilung auf dem Gebiet der Gesetzgebung eröffnet zugleich die Möglichkeit, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern nach qualitativen Kriterien neu zu gestalten: Sache des Bundes wäre es nach diesem Modell, dem gesellschaftlichen Prozess den erforderlichen rechtlichen Rahmen zu setzen. Sache der Länder (und Gemeinden!) wäre es, die konkrete Lebensqualität der Bürger zu gestalten und zu sichern. Das setzt eine Kooperation der einzelnen Ebenen und eben deshalb eine Aufgabenteilung voraus, die nicht nach Sachgebieten trennt, sondern innerhalb der jeweiligen Sachgebiete nach flexiblen, den Bedürfnissen der Menschen anzupassenden Kriterien erfolgt. Daher sollte dem Bund eine umfassende "Rahmen"-Gesetzgebungskompetenz im skizzierten Sinne vorbehalten bleiben (die aber nur im notwendigen Ausmaß genutzt werden sollte); die Länder sollten aber ihrerseits nicht auf einen bloßen Gesetzes-"Vollzug" reduziert werden, sondern im bundesgesetzlichen "Rahmen" selbständige Gestaltungsbefugnisse behalten.

4. Zuständigkeit zur Umsetzung von EU-Recht

Angemerkt sei, dass sich bei einer solchen Kompetenzverteilung das Problem der Zuständigkeit zur Umsetzung von EU-Recht weitgehend reduziert: Die meisten umzusetzenden Vorgaben der EU würden nach dem hier skizzierten Vorschlag in die "Bedarfs"-Gesetzgebungskompetenz und damit in die Verantwortung des Bundes fallen. Es würde bei großzügiger Zuordnung zur "dritten" Säule geteilter Kompetenzen vor allem auch die Problematik der Umsetzung von Maßnahmen, die nach geltender Verfassungslage

teils in die Bundeskompetenz, teils in die Länderkompetenz fallen, weitgehend aufgelöst werden.

Eine spezielle Regelung bezüglich der in die ausschließliche Landeskompetenz fallenden Umsetzungsmaßnahmen wäre daher bei einer großzügigen Ausgestaltung der "dritten" Säule entbehrlich. Dagegen könnte mE auf eine solche Regelung dann nicht verzichtet werden, wenn EU-sensible Bereiche im bisherigen Umfang in der ausschließlichen Landeskompetenz verbleiben würden.

Vorschläge von MMag. Dr. Madeleine Petrovic

Mag. Dr. Madeleine Petrovic
Klubobfrau der Grünen im NÖ Landtag

Wien, am 9. Oktober 2003

Grüne Arbeitsunterlage für den Konventausschuss Nr. 5

Folgende Themen und Probleme, wie im Mandat angesprochen, erscheinen mir fürs Erste besonders wichtig:

1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Aus ökologischer Sicht:

Die Kompetenztatbestände des Bundes hinken noch immer den tatsächlichen Erfordernissen hinterher, da der Kompetenzkatalog von 1925 bisher unzureichend adaptiert wurde. Die Problemlage wird durch die Umsetzungserfordernisse aus den EU-Richtlinien und die einer strikten Versteinerung anhängenden Judikatur verschärft. Bundeseinheitliche Standards bei emissions- und immissionsseitigen Maßnahmen sowie einheitliche Instanzen liegen im Sinne des Umweltschutzes und der Rechtssicherheit sowie Gleichbehandlung der Betroffenen. Insbesondere gilt es auch, sogenannte Weder-Noch-Materien einer Lösung zuzuführen.

In diesem Sinne besteht noch Handlungsbedarf bei:

- Genehmigung und Kontrolle umweltrelevanter Anlagen (UVP-RL, Seveso II-RL, IPPC-RL)
 - Energiewesen (Energieeffizienz, Wärmeplanung)
 - Luftreinhaltung (Hausbrand)
 - Lärmschutz (Umgebungsärm-RL)
 - Bodenschutz
 - Tierschutz
- Weiters müssen auch in folgenden Bereichen neue Wege der Kooperation gefunden werden:
 - Raumordnung der Länder und Fachplanungen des Bundes (Bundesraumordnungsg?)
 - Naturschutz (BundesrahmenG?)

Wobei grundsätzliche Regelungen getroffen werden sollten, damit der Gesetzgeber einer intrasystematischen Weiterentwicklung der Materien jedenfalls Rechnung tragen kann.

Aus Sicht der Sozial- und Gleichbehandlungspolitik:

Bundeseinheitliche Standards (im Wege von Bundesrahmengesetzen) sind auch hinsichtlich folgender Materien erwünscht:

- Kinderbetreuungseinrichtungen
- Sozialhilfe

Zum Ausgleich sollten die Landtage verstärkte Mitwirkungsrechte an der Bundesgesetzgebung wie zB durch ein Gesetzesinitiativrecht zum Nationalrat und ein Stellungnahmerecht zu Regierungsvorlagen oder Anträgen von Abgeordneten des Nationalrats erhalten. Im übrigen siehe die Arbeitsunterlage zu Ausschuss 5.

2. Neue Rechtssetzungsinstrumente

Soweit im Ausschuss 3 bereits Position bezogen wurde, wird dies hier wiedergegeben:

Zielgesetzgebung und Legalitätsprinzip:

Von einer Lockerung des Legalitätsprinzips halten die Grünen nichts, da es Ausdruck des demokratischen und des rechtsstaatlichen Prinzips ist. Staatliches Handeln muss für die Betroffenen vorhersehbar und notfalls auch einklagbar sein, dies ist bei bloßen Zielbestimmungen nur schwer möglich. Die generellen Normsetzungen des Staates sollen einer öffentlichen Diskussion unterliegen, was nur durch eine Beschlussfassung in den Parlamenten gewährleistet ist. Statt einer Lockerung des Legalitätsprinzips wäre über eine quasi Verschärfung des Legalitätsprinzips in der Art zu diskutieren, dass die Untätigkeit der Behörde eher als jetzt Haftungskonsequenzen nach sich zieht. Völlig inakzeptabel ist auch der Vorschlag, dass EU-Richtlinien im Verordnungswege durch die Verwaltung umgesetzt werden. Schon allein aus dem Grund, da sich immer die Frage stellt, ob bloß der europäische Minimalkonsens für Österreich maßgeblich sein soll oder vielmehr die nationalen Spielräume (zB zugunsten eines hohen Umweltschutzniveaus) genützt werden sollten.

Unmittelbare Anwendung von Vereinbarungen nach Art 15a B-VG:

Die spezielle Transformation von Gliedstaatsverträgen gewährleistet den Einfluss des Gesetzgebers auf die Norm sowie bietet den betroffenen BürgerInnen Publizität und Rechtsschutz (indirekte Bekämpfbarkeit der Norm). Aus diesem Blickwinkel sollten Gliedstaatsverträge nicht self executing sein. Würde man Gliedstaatsverträge als eigene Rechtsquelle im Sinne von Staatsverträgen nach Art 50 B-VG geschaffen, so bliebe noch immer das Problem, dass bei Ratifikation von innerstaatlichen Verträgen keine inhaltlichen Änderungen durch die Parlamente vorgenommen werden könnten. Dieser weiteren Schwächung der Parlamente kann nichts abgewonnen werden.

Vielmehr sollte die Notwendigkeit zum Abschluss von Verträgen zur Lösung von Problemen durch Neuordnung der Kompetenztatbestände und neue Instrumente für das Zusammenwirken der Gesetzgebungsorgane von Bund und Ländern gemildert werden.

3. Weitere Themen

Mitwirkung des NR, BR und der Landtage auf EU-Ebene sowie im transnationalen Rahmen:

Die Mitwirkung des Nationalrates und der Landtage an Akten Österreichs im Rahmen der europäischen Union sollte an die geänderte EU-Rechtsslage angepasst werden. Mitwirkungsrechte nach diesem Vorbild sollten auch in anderen Bereichen der Außenpolitik und internationaler Organisationen (WTO, IWF, UNO) geschaffen werden.

Instrumente gegen die Säumigkeit des Bundes oder eines Landes bei innerstaatlicher Umsetzung von EU-Recht:

Das Recht und die Pflicht zur Ersatzvornahme des Bundes im Sinne Art 23 d Abs 5 B-VG sollte bereits zu einem früheren Zeitpunkt eintreten. Aufgrund der Langwierigkeit der Vertragsverletzungsverfahren ist es nicht sinnvoll, die Verurteilung Österreichs durch den EuGH abwarten zu müssen.

Wer die Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich beobachtet, wird jedoch auch oft eine säumige bzw unzureichende Umsetzung der Richtlinien durch den Bund feststellen müssen. Um der feststellbaren Hinhaltetaktik bei Umsetzung von EU-Recht zu begegnen, sollten die einschlägigen Berichte der Kommission zur Umsetzung von EU-Recht

automatisch Gegenstand des EU-Hauptausschusses bzw des Äquivalents in den Landtagen sein. Außerdem sollte es Jahresberichte der Bundes- und Landesregierungen an die Landtage und den Nationalrat zum Stand der Vertragsverletzungsverfahren geben. Welche dahingehenden Verfassungsregelungen vorzusehen wären, müsste geprüft werden.

Mag. Dr. Madeleine Petrovic
Klubobfrau der Grünen im NÖ Landtag

Wien, 25. November 2003

Arbeitsunterlage zu Ausschuss 5

Frage 1: In welcher Weise soll die Rechtssetzung im dritten Kompetenzbereich (zwischen Bund und Ländern geteilte Gesetzgebung) erfolgen, nach welchen Kriterien soll die Inanspruchnahme der Kompetenz erfolgen?

Grundsätzlich sollte bereits in der aktuellen Verfassungsreform klargestellt werden, welche Aufgaben der Bund wahrnehmen und regeln muss und welche den Ländern zukommen (sogenannte exklusive Zuständigkeiten). Dies ist im Sinne einer klaren politischen Verantwortlichkeit und der Rechtssicherheit. Der Begriff der geteilten Gesetzgebung ist nur bedingt zutreffend, da auch die exklusiven Gesetzgebungsakte von Bund und Ländern im realen Lebenssachverhalt so ineinander greifen, dass es sich letztlich auch hier um geteilte Zuständigkeiten handelt (zB Raumordnung (L) und Gewerberecht (B)). Insofern stellt sich die Frage, ob nicht mit zwei sogenannten exklusiven Zuständigkeiten (B, L) und einer Bedarfsklausel des Bundes das Auslangen zu finden wäre.

Ansonsten ist den Auffassungen zuzustimmen, dass es sich hier in erster Linie um eine Auffangbestimmung für zukünftige völlig unerwartete Problembereiche handeln sollte, die man nicht mehr als Weiterentwicklung exklusiver Zuständigkeiten deuten kann. Zumal auch noch nicht die Vollzugszuständigkeit in diesem Bereich diskutiert wurde. Weiters ist der Auffassung zuzustimmen, dass die Grundsatzgesetzgebung (resp. Rahmengesetzgebung) schwerfällig ist und gerade vor dem Hintergrund der europäischen Rechtssetzung als hypertroph anzusehen ist. Es stellt sich die Frage, ob dieser Typus noch notwendig ist, wenn einerseits eine Bedarfsgesetzgebungskompetenz des Bundes sich sowohl auf Grundsätze resp. Mindeststandards als auch auf Teilaspekte einer Aufgabe beziehen kann.

Sofern man an der dritten Säule festhält, sollte gelten, dass die Gesetzgebungszuständigkeit den Ländern zukommt, solange bzw soweit der Bund nicht bundesgesetzliche Regelungen erlässt (subjektiver Bedarf). Wegen der Unbestimmtheit der Begriffe wäre die Voraussetzung eines objektiven Bedarfs (zB zur Herstellung gleichwertiger Lebens- und Wirtschaftsverhältnisse, zum Schutz des ökologischen Gleichgewichts oder im gesamtstaatlichen Interesse) zweite Option. Um den Länderinteressen Rechnung zu tragen, wäre bei der ersten Option ein Zustimmungserfordernis der Ländermehrheit erwägenswert.

Vorgeschlagene Materien neben der Generalklausel:

- Kindergartenwesen
- Sozialhilfe
- Antidiskriminierung

Frage 2. In welcher Weise sollen die Länder im dritten Kompetenzbereich an der Gesetzgebung des Bundes mitwirken?

Wichtig erscheint mir, dass die Bundesländer eine reale Chance zur inhaltlichen Ausgestaltung des Bundesgesetzes erhalten – die Frage, wer die Norm erlässt sollte in den Hintergrund treten. Den Bund müsste daher die Pflicht treffen, ein derartiges Vorhaben anzukündigen und den Landesregierungen und Landtagen sollte – neben dem Bund - das Gesetzesinitiativrecht zustehen. Es würde dann der freien Entscheidung der Ausschüsse obliegen, welchen Gesetzesvorschlag sie zum Ausgangspunkt ihrer Verhandlungen machen. Den LänderinitiatorInnen müsste ein Teilnahmerecht an den Ausschussverhandlungen eingeräumt werden.

Frage 3. Welche Materien/Aufgabenfelder sollen der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, welche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder zugeordnet werden?

Im folgenden wird nur auf ausgewählte Materien eingegangen. Wichtig wäre in allen Fällen, legislativ Vorsorge zu treffen, dass vom Versteinerungsprinzip abgegangen wird, somit eine Fortentwicklung des Aufgabenbereichs und seiner Instrumente möglich ist.

Bund	Länder
Koordination der Länderraumordnungen und der Fachplanungen des Bundes ⁵⁶ (sowie Wahrnehmung der Raumordnung im Rahmen der Europäischen Union)	Raumordnung
Koordination des Naturschutzes (sowie Wahrnehmung des Naturschutzes im Rahmen der Europäischen Union)	Naturschutz
Energiewesen ⁵⁷	
Abfallwirtschaft	
Wasserwirtschaft ⁵⁸	
Mineralwirtschaft	
Forstwirtschaft	
Verkehrswesen zu Land, Luft und Wasser mit Ausnahme der Landesstraßen	
Tierschutz	
Genehmigung und Kontrolle gesundheits- und umweltbeeinträchtigender Anlagen ⁵⁹	
Schutz des Menschen und der Umwelt, insbesondere des Klimas, der Luft, des Wassers, des Bodens ⁶⁰ .	
Umweltinformation ⁶¹	
Dokumentenzugang ⁶²	
	Baurecht

Zu beachten wären auch noch die Ergebnisse aus dem Ausschuss 10 (Finanzverfassung - Landeseinnahmen) und 9 (Gerichtbarkeit-Landesverwaltungsgerichtsbarkeit).

⁵⁶ Diese Koordinationsaufgabe obliegt derzeit laut BundesministerienG dem/der BundeskanzlerIn, sie sollte ein Kompetenztatbestand werden, damit auch via Gesetzgebung Kooperationsorgane geschaffen werden können und die Handlungsfähigkeit gegenüber der Europäischen Union gegeben ist.

⁵⁷ Siehe die zahlreichen Sonderkompetenztatbestände und jüngst VfGH G 212/02 vom 10. Oktober 2003, im übrigen Grünen Gesetzesantrag Nr. 493/A vom Feber 1993.

⁵⁸ Das WRG beinhaltet derzeit drei Komplexe: Wassernutzung, Schutz des Wassers und Schutz vor dem Wasser. Es wäre auch denkbar, die Ressourcenbewirtschaftung als Teil der Wasserschutzpolitik zu sehen. Dann würde der allgemeine Umwelttatbestand genügen.

⁵⁹ Die Vollziehung des Bau- und Naturschutzrechts sollte ab einer bestimmten Vorhabensgröße den Vollzugszuständigkeiten der Bundesmaterien folgen.

⁶⁰ Dieser Tatbestand dient – in Anbetracht des Umwelthanlagenrechtstatbestands - vor allem dem Immissionsschutz und den produktspezifischen Regelungen. Der Schutz des Menschen wurde aufgenommen, weil so zentrale Materien wie Strahlenschutz derzeit auf der Kompetenz Gesundheitswesen fußen und weil auch der Lärmschutz inkludiert sein soll.

⁶¹ Im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung sollten der Informationszugang bundeseinheitlich geregelt sein und nicht in 10 verschiedenen Gesetzen.

⁶² Im Sinne einer bürgerfreundlichen Verwaltung sollten der Informationszugang bundeseinheitlich geregelt sein und nicht in 10 verschiedenen Gesetzes.

Vorschlag von Walter Prior

Ö-Konvent - Ausschuß 5
z.Hd. Herrn
Univ.Doz. Dr. Bußjäger



Eisenstadt, am 21. November 2003

Sehr geehrter Herr Univ. Doz. Dr. Bußjäger!

Wie in der vierten Sitzung des Ausschusses 5 – Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden – des Österreich-Konvents vereinbart, darf ich zu den aufgeworfenen Fragen wie folgt Stellung nehmen und dieser folgende grundsätzliche Überlegungen voranstellen:

Die Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung und in weiterer Folge auch unter Einbeziehung der Gemeinden im Bereich der Vollziehung sollte zunächst von folgenden Grundsätzen geprägt sein:

1) Grundsatz der Subsidiarität

Nur in denjenigen Bereichen, die von den Ländern sinnvoller Weise nicht geregelt werden können, soll dem Bund die exklusive Gesetzgebungskompetenz zukommen; auf allen anderen Gebieten wäre entweder eine exklusive Gesetzgebungskompetenz der Länder aufgenommen werden oder wären sie in die dritte Säule einzuordnen, wobei auch hier der Grundsatz der Subsidiarität zu beachten ist.

2) Grundsatz der räumlichen Abgrenzbarkeit

Jene Bereiche die regional und räumlich abgegrenzt werden können, wie z.B. Raumordnung, Bauordnung, Verkehr mit Grundstücken, Forst-, Fischerei- und Jagdwesen, Denkmalschutz, Bodennutzung, Naturschutz und anderes mehr,

sollte in die exklusive Gesetzgebungskompetenz den Länder aufgenommen werden.

Räumlich nicht abgrenzbare Bereiche wie zum Beispiel Luftreinhaltung oder Bereiche in denen zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Österreichs bundesweite Regelungen geboten sind, wie z.B. technische Vorschriften, wären der exklusiven Bundeskompetenz zuzuordnen.

3) Grundsatz des Partnerschaftlichen Bundesstaates und des bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebotes

Vor allem im Bereich der dritten Säule sollte ein System gewählt werden, das dem bundesstaatlichen Rücksichtnahmegebot Rechnung trägt und gegenseitige Einflussnahmemöglichkeiten der gesetzgebenden Gebietskörperschaften absichert.

Dieser Grundüberlegung folgend sollte meiner Meinung nach, um österreichweit einheitliche Ziele vorgeben zu können und auch erreichbar zu machen, der Weg der Rahmen- und Zielgesetzgebung, der sich wesentlich von der derzeitigen zu engen Grundsatzgesetzgebung zu unterscheiden hätte, eingehend diskutiert werden.

Dabei wäre vorstellbar, dass ein Bundesrat Neu – in diesem Bereich ausgestattet mit einem absoluten Vetorecht – die Landesinteressen wirkungsvoll vertreten könnte.

Bei einer Verweigerung der Zustimmung des Bundesrates zu einem Ziel- und Rahmengesetzgebungsbeschluss des Nationalrates, könnte in Verhandlungen in einem zwischen Bund und Ländern partnerschaftlich besetzten Vermittlungsausschuss ein allen Interessen bestmöglich Rechnung tragendes Ergebnis angestrebt werden.

Auch das – dem Grundgedanken eines partnerschaftlichen Bundestaates Rechnung tragende – Instrument der Gliedstaatsverträge, sollte im Zusammenhang mit der 3. Säule nochmals andiskutiert werden. Insbesondere dann, wenn mit diesem Instrument auch Kompetenzverschiebungen zwischen dem Bund und den Ländern gemeinsam geregelt werden könnten und darüber hinaus diese Verträge auch unmittelbar anwendbar und self executing wären, könnten damit zukünftig auftauchende Kompetenzkonflikte einvernehmlich gelöst werden.

Auch der Weg der zwischen dem Bund und den Ländern paktierten Gesetzgebung wäre meiner Meinung nach zu diskutieren.

Eine konkurrierende Gesetzgebung in der 3. Säule nach dem Grundsatz, dass der Bund befugt ist, Regelungen zu erlassen, soweit eine bundesweit einheitliche Regelung unerlässlich oder erforderlich ist, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu garantieren, leistet meiner Ansicht nach zukünftigen, intensiven und langwierigen Kompetenzstreitigkeiten Vorschub und wird über kurz oder lang wiederum zu einer unüberschaubaren Kompetenzzersplitterung führen.

Eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz der Gestalt, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung solange und soweit haben sollen, solange der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch macht (Windhundprinzip), wäre für die Rechtssicherheit nicht zuträglich und damit verbunden auch für den Wirtschaftsstandort Österreich von großem Nachteil.

Damit wäre aber auch noch eine auf jeden Fall zu vermeidende Unübersichtlichkeit verbunden, die noch durch Streitigkeiten darüber verstärkt würde, ob durch spätere Bundesvorschriften bestehende Landesgesetze zur Gänze oder zum Teil formell oder auch materiell derogiert werden.

Zusammenfassend bin ich der Ansicht, dass die von Ihnen, sehr geehrter Herr Dozent, vorgenommene Kompetenzaufteilung als Grundlage für die weiteren Diskussionen herangezogen werden sollte, wobei die Überlegungen von Dr. Schnizer über die Abrundung der Kompetenzbereiche bei voller Wahrung der Länderinteressen im Sinne einer wohlverstandenen Subsidiarität in die Betrachtung miteinbezogen werden könnten.

Auch die Überlegung der WiKO bieten zur Wahrung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und hinsichtlich des Subsidiaritätsmechanismus Ansätze, die nochmals genau durchleuchtet werden sollten und allenfalls unter übergeordneten Begriffen subsumierbar wären; die durch den Vorschlag der WiKO im Effekt bewirkte Einschränkung der derzeit bestehenden Gesetzgebungskompetenzen der Länder

und die Umgestaltung hin zu mehr Vollzugsföderalismus muss jedoch vehement abgelehnt werden.

Mit freundlichen Grüßen
Landtagspräsident Walter Prior

Vorschlag von Dipl.Ing. Josef Pröll

01.12.2003

**Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten:
Ausschuss 5 des Konvents
Punktation**

1. Es ist zu begrüßen, neue, größere Kompetenzbereiche, die nach „Lebenssachverhalten“ gegliedert sind, zu schaffen. Dabei wird es notwendig sein, diese größeren Bereiche mit den bereits bestehenden Kompetenzbegriffen in Deckung zu bringen, um eine Zuordnung zu den neuen größeren Kompetenzbereichen zu ermöglichen.

2. Das neue Kompetenzverteilungsmodell soll aus drei Säulen bestehen: Ausschließliche Bundeskompetenzen, ausschließliche Landeskompetenzen und eine dritte Säule der sogenannten konkurrierenden Zuständigkeiten.

3. Ganz allgemein wird auch bei großen Kompetenzbereichen das Problem der Abgrenzung zwischen diesen Kompetenzbereichen, welches kompetenzübergreifend über die einzelnen Säulen hinauswirkt, nie auszuschließen sein. Ein Problem der Abgrenzung, welches das ho Ressort berührt, ist jenes zwischen Landwirtschaft, Umwelt und Wirtschaft. Vor allem über die Reichweite und den Inhalt des Kompetenzbegriffes „Landwirtschaft“ wird noch zu diskutieren sein. Ein anderes Abgrenzungsproblem entsteht zum Beispiel zwischen allgemeiner Raumordnung, baulicher Gestaltung, Wirtschaft und Verkehr.

4. Grundsätzliches Ziel muss es sein, die dritte Säule der konkurrierenden Zuständigkeit möglichst klein zu belassen. Im Zusammenhang mit den Säulen der ausschließlichen Bundeszuständigkeit und der ausschließlichen Landeszuständigkeit ist auf den Entwurf der WKÖ zu verweisen, der seitens des ho Ressorts mitgestaltet und in den Ausschusssitzungen des Konvents unterstützt wurde. Die Ausgestaltung dieser beiden Säulen folgt zum einen (für die „Bundessäule“) dem Grundsatz der Einheit des Wirtschaftsgebietes, der sich aus dem Binnenmarktprinzip der Europäischen Union ableitet und zum anderen (für die „Ländersäule“) dem Subsidiaritätsprinzip. Im einzelnen bedarf es vor allem für die Materien, die das ho

Ressort betreffen, einer „Feinabstimmung“, die in weiteren Sitzungen des Ausschusses 5 vorzunehmen sein wird.

5. In diesem Zusammenhang bleibt die Beziehung der innerösterreichischen Kompetenzrechtslage zum Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa zu berücksichtigen. Um ein schlagkräftiges Agieren im Rahmen des europäischen Subsidiaritätsmechanismus zu ermöglichen, sollten alle zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten nach Artikel 13 des Entwurfes eines Vertrages für Europa in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fallen.

6. Der Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten soll – wie bereits erwähnt – möglichst klein gehalten werden. Nur in jenen Bereichen, in denen keine eindeutige Zuordnung entweder in die Bunds- oder Landeszuständigkeit vorgenommen werden kann, soll von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht werden. Die Länderinteressen sollen im Rahmen dieses dritten Kompetenzbereiches im Wege des Bundesrates kanalisiert werden. Dabei wäre der Bundesrat durch geänderte politische Zusammensetzung zu einem politisch gewichtigen Vertretungsorgan der Länder aufzuwerten. Das Gesetzgebungsverfahren soll angelehnt an das Verfahren im Bonner Grundgesetz (Vermittlungsausschuss zwischen Nationalrat und Bundesrat) gestaltet werden. Auch die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme einer Bundeszuständigkeit sollten dem Bonner Grundgesetz nachgebildet werden.

**Vorschlag von Dr. Ferdinand Faber
(für Dr. Franz Schausberger)**



F ü r u n s e r L a n d !

LEGISLATIV-
UND
VERFASSUNGSDIENST

Per E-Mail

Herrn
Univ. Doz. Dr. Peter Bußjäger
Vorsitzender des Ausschusses 5

ZAHL	DATUM	CHIEMSEEHOF
2001-BG-1/46-2003	21.11.2003	✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG
		landeslegistik@salzburg.gv.at
		FAX (0662) 8042 - 2164
		TEL (0662) 8042 - 2580

BETREFF
Ö-Konvent, Ausschuss 5; 3 Fragen des Vorsitzenden

Sehr geehrter Herr Vorsitzender!

Zur Beantwortung der drei von Ihnen gestellten Fragen wird ausgeführt:

In erster Linie sollen klare und abgerundete Kompetenzen für den Bund und für die Länder geschaffen werden. Daraus resultiert, die Zahl der Kompetenzen im sog. mittleren Bereich, in dem die Kompetenzen geteilt sind und keine Seite allein regeln können soll, eher klein zu halten.

Eine Flexibilisierung der so geschaffenen Gesetzgebungskompetenzen – nämlich der Länderkompetenzen – ist nicht allgemein erforderlich. Zum Zweck der Umsetzung von EU-Richtlinien kann ein vereinfachtes Abgehen von der Kompetenzverteilung des Bundes-Verfassungsgesetzes zu einer effizienteren Gesetzgebung und allfälligen Verordnungserlassung beitragen. Auf diese Weise hätte in der Vergangenheit die Erlassung eigener Datenschutzvorschriften der Länder mit einem nur sehr

DAS LAND IM INTERNET: www.salzburg.gv.at

AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG • LANDESAMTSDIREKTION

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG • TEL (0662) 8042-0* • FAX (0662) 8042-2160 • MAIL post@salzburg.gv.at • DVR 0078182

bescheidenen Anwendungsbereich vermieden werden können. Als Instrument dieser Flexibilisierung kommt in erster Linie der Abschluss von unmittelbar anwendbaren Vereinbarungen gemäß Artikel 15a –B-VG in Betracht, eine diesbezügliche Verfassungsänderung vorausgesetzt. (Dieses Modell könnte auch für Kompetenzänderungen [-abrundungen] eingesetzt werden, die aus anderen Gründen zweckmäßig erscheinen.) Als weiterer Weg wäre eine Arrogierung der Kompetenz zum Zweck der Umsetzung bestimmter EU-Richtlinien durch den Bundesgesetzgeber denkbar, wenn die Länder dem zustimmen oder bis zu einem bestimmten Zeitpunkt keine Umsetzungsmaßnahmen erlassen haben. Jedenfalls müsste es den Ländern offen bleiben, die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen nachträglich selbst zu erlassen. Dh, der Übergang der Kompetenz auf den Bund hätte nur ein vorläufiger zu sein (vgl Art 15 Abs 6 vierter Satz, 16 Abs 4 letzter Satz B-VG).

Zur 1. Frage:

Im Sinn der in der Einleitung getroffenen Definition des mittleren Kompetenzbereiches, die sich mit der Definition des dritten Kompetenzbereiches in der Fragestellung zu decken scheint, kommt – unbeschadet aller Vorbehalte – wohl nur eine Ziel-Rahmen-Gesetzgebungskompetenz als Kompetenztypus neuer Art in Betracht. Dabei wäre verfassungsrechtlich festzuschreiben, wie weit die Kompetenz des Bundes zur Festlegung (Vorgabe) von Zielen und Rahmen geht bzw dass davon nur bei Vorliegen eines Bedarfes an einheitlichen Regelungen im unbedingt erforderlichen Umfang Gebrauch gemacht werden darf. Eine Befugnis zur Erlassung von bundesgesetzlichen Bestimmungen, die in Einzelheiten gehen oder unmittelbar anwendbar sind, ist damit nicht verbunden.

Eine konkurrenzierende Zuständigkeit in dem Sinn, der (einfache) Bundesgesetzgeber könnte die Kompetenz an sich ziehen und eine darunter fallende Materie allein regeln, wird dem Verständnis einer geteilten Kompetenz nicht gerecht. In Wirklichkeit kann der (einfache) Bundesgesetzgeber unter Berufung auf herzustellende gleichwertige Lebensverhältnisse oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse die Kompetenz ohne wirksame Schranke an sich ziehen. (Und gemessen an der bisherigen Handhabung der Art 10 Abs 2 und 12 Abs 1 B-VG wird er davon auch im Übermaß Gebrauch machen.) Von einer geteilten Kompetenz kann unter diesen Umständen nicht mehr die Rede sein.

Zur 2. Frage:

Es kommen zwei Modelle in Betracht:

- a) die Mitwirkung der Länder im Rahmen eines reformierten Bundesrates;
- b) die Mitwirkung der Länder selbst auf Grund von Zustimmungsvorbehalten.

Die Mitwirkung im Rahmen eines reformierten Bundesrates hat Änderungen in dessen Zusammensetzung und seinen Befugnissen zur Voraussetzung. Dadurch wäre zu gewährleisten, dass die Interessen der Länder verantwortlich eingebracht, vertreten und zur Geltung gebracht werden können.

Welches Modell zum Tragen kommen soll, ist letztlich davon abhängig, welche Angelegenheiten in den dritten Bereich fallen. Es ist vorstellbar, dass so wie derzeit für bestimmte Angelegenheiten das eine, für andere Angelegenheiten das andere Modell gilt.

Zur 3. Frage:

Folgende Aufgabenfelder wären aus heutiger Sicht der ausschließlichen Landeskompetenz zuzuordnen:

1. Landesverfassung

Landesverfassung, insbesondere Wahlen von Organen der Länder und Gemeinden, Unvereinbarkeitsbestimmungen und Bezugsrecht für diese Organe; Instrumente der direkten Demokratie auf Grund der Landesverfassung;

Landesverwaltungsgerichtsbarkeit; Symbole und Auszeichnungen des Landes und der Gemeinden einschließlich Schutz derselben vor unbefugter Führung und Verwendung; Auskunftspflicht der Landes- und Gemeinde(verbands)organe sowie der sonstigen landesrechtlich eingerichteten Selbstverwaltungskörper

2. Auswärtige Angelegenheiten der Länder

insbesondere Länderstaatsverträge

3. Organisation des Landes

Einrichtung der Landesbehörden und sonstiger Landesämter einschließlich ihrer Hilfsorgane; Behördenzuständigkeit zur Nachprüfung im Rahmen der Vergabe von Aufträgen durch das Land, die Gemeinden oder die Gemeindeverbände

4. Organisation der Gemeinden und der Gemeindeverbände

Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich der Aufsicht über diese Rechtsträger; öffentliche Einrichtungen zur außergerichtlichen Vermittlung von Streitigkeiten

5. Landes- und Gemeindefinanzen

Landes- und Gemeindehaushalte; Landes- und Gemeinde(verbands)abgaben; Kreditwesen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände

6. Dienstrecht der Landes- und Gemeindebediensteten

Dienstrecht aller Bediensteten des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände einschließlich Personalvertretungs- und Bedienstetenschutzrecht

7. Örtliche Sicherheit, Rettung und Feuerwehr sowie Katastrophenschutz

Örtliche Sicherheitspolizei und ihre Organisation, Regelung der Prostitution; Verfolgung der Ehrenkränkung; Sammlungswesen; Feuerwehr- und Rettungswesen; Katastrophenschutz; Wildbach- und Lawinenverbauung

8. Bodennutzung

Raumordnung, ausgenommen jedoch Fachplanungen des Bundes für Haupt- und Nebenbahnen, Autobahnen und Schifffahrtswege; Straßenrecht, ausgenommen Autobahnen und Straßenpolizei; Bodenschutz; freiwillige Aufforstung; verwaltungsrechtliche Beschränkungen des Grundverkehrs einschließlich des Rechtserwerbs von Todes wegen.

9. Baurecht und Wohnbauförderung

Baurecht einschließlich Ortsbildschutz, ausgenommen jedoch das Inverkehrbringen von Bauprodukten; Feuerpolizei; Gassicherheit; Luftreinhaltung für Heizungsanlagen; öffentliche Wasserver- und Abwasserentsorgung; Volkswohnungswesen, Förderung des Wohnbaus und der Wohnhaussanierung, Assanierung, Sicherung der Erhaltung und Entwicklung von Stadt- und Ortskernen, Sicherung der Nahversorgung.

10. Landwirtschaft

Landwirtschaft einschließlich Tierzucht und landwirtschaftliche Tierhaltung, ausgenommen jedoch Nutztierschutz und Marktordnung; Bodenreform, insbesondere agrarische Operationen; Jagd und Fischerei; land- und forstwirtschaftliche Berufsausbildung; berufliche Vertretungen auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet

11. Tourismus

Fremdenverkehr einschließlich Privatzimmervermietung und Campingwesen sowie Regelung der Wegfreiheit im Bergland; Angelegenheiten der Kurorte, Kuranstalten und Kureinrichtungen und der natürlichen Heilvorkommen; Seilbahnen, Sessellifte und Schlepplifte, ausgenommen deren betriebstechnische Einrichtung; nicht straßenpolizeiliche Angelegenheiten der Beförderung von Personen mit Fahrzeugen, die durch die Kraft von Tieren bewegt werden, sowie der Motorschlitten.

12. Schutz von Natur und Landschaft

Natur- und Landschaftsschutz einschließlich Schutz von Naturhöhlen sowie Nationalparke

13. Abfallwirtschaft

[noch offen]

14. Gemeindesaniätsdienst sowie Leichen- und Bestattungswesen

15. Kinder- und Jugendwohlfahrt

Kinder- und Jugendbetreuung, insbesondere in Kindergärten und Horten;
Jugendschutz; Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge

16. Sozialhilfe und soziale Dienstleistungen

Armenwesen, ausgenommen Betreuung von Asylwerbern; Behindertenhilfe;
Pflegerheime; Organisation von Gesundheits- und Pflegediensten

17. Bildung

[noch offen]; Erwachsenenbildung

18. Kulturelle Angelegenheiten und Veranstaltungswesen

Denkmalschutz, ausgenommen die Ausfuhr von Kulturgütern; Musik- und
Tanzschulen; Volkstumpfle; Angelegenheiten des Theater- und Kinowesens
sowie der öffentlichen Schaustellungen, Darbietungen und Belustigungen

19. Sport

Sportangelegenheiten; Berg- und Schiführerwesen einschließlich berufliche
Vertretungen auf diesem Gebiet; Sportschulen

20. Landesstiftungen und -fonds

Stiftungs- und Fondswesen, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die
nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen oder
schon bisher von den Ländern autonom verwaltet wurden

21. Landesstatistik

Statistische Erfassung von Daten mit Bedeutung für das Land, die Gemeinden oder
Gemeindeverbände

Folgende Aufgabenfelder wären aus heutiger Sicht der ausschließlichen
Bundeskompetenz zuzuordnen:

1. Bundesverfassung

(Bundesverfassung insbesondere Wahlen zum Nationalrat, zum Europäischen Parlament und des Bundespräsidenten, Instrumente der direkten Demokratie auf Grund der Bundesverfassung; Verfassungsgerichtsbarkeit; Verwaltungsgerichtsbarkeit, ausgenommen Landesverwaltungsgerichtsbarkeit)

2. Auswärtige Angelegenheiten des Bundes

(Äußere Angelegenheiten des Bundes mit Einschluss der politischen und wirtschaftlichen Vertretung gegenüber dem Ausland, insbesondere Abschluss von Staatsverträgen, ausgenommen Landesstaatsverträge; Grenzvermarkung)

3. Bundesfinanzen

(Bundesfinanzen, insbesondere öffentliche Abgaben, die ausschließlich oder teilweise für den Bund einzuheben sind, Zollwesen)

4. Organisation und Dienstrecht des Bundes

(Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten.

Angelegenheiten der künstlerischen und wissenschaftlichen Sammlungen und Einrichtungen des Bundes; Angelegenheiten der Bundestheater mit Ausnahme der Bauangelegenheiten;

Statistik – unter Wahrung der Rechte der Länder, im eigenen Land jegliche Statistik zu betreiben –, soweit sie nicht den Interessen eines einzelnen Landes dient;

Wissenschaftlicher und fachtechnischer Archiv- und Bibliotheksdienst)

5. Verwaltungsverfahren- und Vergaberecht

Verwaltungsverfahrenrecht und allgemeine Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechtes, in Angelegenheiten, die in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder fallen jedoch nur, soweit ein Bedarf an einheitlichen Vorschriften besteht;

Vergaberecht einschließlich der Vergabenachprüfung, soweit diese nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fällt

6. Aufenthaltsrecht

(Regelung und Überwachung des Eintrittes in das Bundesgebiet und des Austrittes aus ihm; Ein- und Auswanderungswesen; Abschiebung, Abschaffung, Ausweisung und Auslieferung sowie Durchlieferung; Fremdenpolizei)

7. Personenrecht

(Staatsbürgerschaft; Personenstandsangelegenheiten einschließlich des Matrikenwesens und der Namensänderung; Meldewesen, Passwesen, Volkszählung; Datenschutz)

8. Äußere Sicherheit und Maßnahmen aus Anlass kriegerischer Ereignisse

(militärische Angelegenheiten; Kriegsschadenangelegenheiten; Fürsorge für Kriegsteilnehmer und deren Hinterbliebene; Fürsorge für Kriegsgräber; aus Anlass eines Krieges oder im Gefolge eines solchen zur Sicherung der einheitlichen Führung der Wirtschaft notwendig erscheinende Maßnahmen, insbesondere auch hinsichtlich der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgegenständen; Zivildienst)

9. Innere Sicherheit

(Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit einschließlich der ersten allgemeinen Hilfeleistung, jedoch mit Ausnahme der örtlichen Sicherheitspolizei;
Organisation und Führung der Wachkörper des Bundes einschließlich ihrer Bewaffnung; Waffengebrauchsrecht der Wachkörper;
Vereins- und Versammlungsrecht; Waffen-, Munitions- und Sprengmittelwesen, Schießwesen)

10. Währungs- und Geldwesen

(Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen; Vertragsversicherungswesen)

11. Zivil- und Strafrechtswesen

(Zivilrechtswesen einschließlich des wirtschaftlichen Assoziationswesens und des Privatstiftungswesens, ausgenommen Beschränkungen des Grundverkehrs einschließlich des Rechtserwerbes von Todes wegen;
Strafrechtswesen, ausgenommen das Verwaltungsstraf- und das -verfahrensrecht in Angelegenheiten, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen;
Justizpflege; Einrichtungen zum Schutz der Gesellschaft gegen verbrecherische oder sonstige gefährliche Personen;
Enteignung, soweit sie nicht Angelegenheiten betrifft, die in den selbständigen Wirkungsbereich der Länder fallen;
Angelegenheiten der Notare, Rechtsanwälte und verwandter Berufe)

12. Wirtschaftsrecht

(Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes; Kartellwesen; Urheberrecht; Patentwesen sowie Schutz von Mustern, Marken und anderen Warenbezeichnungen; Angelegenheiten der Patentanwälte; Kammern für Handel, Gewerbe und Industrie; berufliche Vertretungen, soweit sie sich auf das ganze Bundesgebiet erstrecken, ausgenommen solche auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet sowie in sonstigen Angelegenheiten des selbstständigen Wirkungsbereiches der Länder; Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Saat- und Pflanzengut, Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzgeräten, einschließlich der Zulassung und bei Saat- und Pflanzengut auch der Anerkennung; Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie einschließlich der Regelungen zur effizienten Energienutzung in gewerblichen Betriebsanlagen, ausgenommen Maßnahmen zur Sicherung der Nahversorgung; Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen; öffentliche Agentien und Privatgeschäftsvermittlungen; Ingenieur- und Ziviltechnikerwesen, Energiewirtschaft; Bergwesen; Waren- und Viehverkehr mit dem Ausland; Wirtschaftslenkung und wirtschaftliche Krisenvorsorge; Preisrecht; landwirtschaftliche Marktordnung);
Ausfuhr von Kulturgütern)

13. Arbeitsrecht

(Arbeitsrecht; Sozialversicherungswesen; Kammern für Arbeiter und Angestellte, ausgenommen solche auf land- und forstwirtschaftlichem Gebiet; Behinderteneinstellung)

14. Maße, Normen sowie technische Standards für das Inverkehrbringen von Waren, Vermessung

(Maß- und Gewichts-, Normen- und Punzierungswesen; Normalisierung und Typisierung elektrischer Anlagen und Einrichtungen, Sicherheitsmaßnahmen auf diesem Gebiete; Inverkehrbringen von Bauprodukten; Vermessungswesen)

15. Medien und Nachrichtenübertragung

(Pressewesen; Post- und Fernmeldewesen)

16. Verkehr

(Eisenbahnen; Bau und Instandhaltung von Wasserstraßen, Strom- und Schifffahrtswesen; Luftfahrt; Angelegenheiten der wegen ihrer Bedeutung für den

Durchzugsverkehr durch Bundesgesetz als Bundesstraßen erklärten Straßenzüge; Kraftfahrwesen; Straßenpolizei)

17. Schutz vor erheblichen Umweltbeeinträchtigungen

(Maßnahmen zur Abwehr von gefährlichen Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen; Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist; soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, Genehmigung solcher Vorhaben; Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen; Abfallwirtschaft, ausgenommen [noch offen])

18. Gesundheit, soweit sie nicht in die gemeinschaftliche Zuständigkeit oder in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fällt

(Gesundheitswesen mit Ausnahme des Gemeindesaniätsdienstes und Rettungswesens sowie des Leichen- und Bestattungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht; Ernährungswesen einschließlich Nahrungsmittelkontrolle)

19. Tierschutz und Veterinärwesen

(Tierschutz und Tierversuche; Veterinärwesen)

20. Kirchen und Religionsgesellschaften

(Angelegenheiten des Kultus)

21. Gemeinnütziges Stiftungs- und Fondswesen, soweit es über den Interessenbereich eines Landes hinaus geht

(Stiftungs- und Fondswesen, soweit es sich um Stiftungen und Fonds handelt, die nach ihren Zwecken über den Interessenbereich eines Landes hinausgehen und nicht schon bisher den Ländern autonom verwaltet wurden)

22. Bildungswesen

(Universitäten und Fachhochschulen, Pädagogische Akademien)

[Schulwesen noch offen]

23. Familienlastenausgleich

In den mittleren Bereichen fielen aus heutiger Sicht:

1. Krankenanstalten

(Heil- und Pflegeanstalten)

2. Schulen

[noch offen]

3. Forstrecht

4. Wasserrecht

(Wasserrecht, Regulierung und Instandhaltung der Gewässer für Zwecke der Ableitung von Hochwasser oder der Schifffahrt)

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Ferdinand Faber

Vorschlag von Dr. Johannes Schnizer

07.11.2003

Punktation für eine aufgabenorientierte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem „Drei-Säulenmodell“

Die gegenwärtige Kompetenzverteilung ordnet bestehende Gesetzesmaterien, deren Umfang sich am Versteinerungszeitpunkt – meist 1925 – orientiert, nach Gesetzgebung und Vollziehung jeweils Bund und Ländern zu. So enthalten die Kompetenzartikel 177 (!) Einzelatbestände, denen die einzelnen Angelegenheiten zuzuordnen sind und für die dem Bund bzw. den Ländern Gesetzgebungs- – und/oder Vollziehungszuständigkeiten zugeordnet werden. Alle nicht genannten Angelegenheiten fallen in Gesetzgebung und Vollziehung in die Zuständigkeit der Länder. So weit durch die wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Veränderung neue Aufgaben an den Staat herangetragen werden – beispielhaft sei hier der Umweltschutz genannt – sind diese den bestehenden Tatbeständen zuzuordnen, wodurch es per se zu ihrer Zersplitterung kommt.

Diese Technik der Kompetenzverteilung geht von der Vorstellung aus, daß sich jede Gesetzesmaterie „fein säuberlich“ zwischen Bund und Ländern scheiden ließe. Angesichts der Komplexität heutiger Lebensverhältnisse ist eine solche Trennung der Kompetenzen nicht mehr möglich, es existiert fast kein Lebenssachverhalt, der nicht unter verschiedenen Gesichtspunkten zu regeln wäre. Für den Bundesstaat von besonderer Bedeutung ist, daß es hierbei stets Aspekte gibt, die besser bundesweit einheitlich, und andere, die besser länderweise verschieden geregelt werden.

Es bietet sich daher für den Großteil der bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes die Schaffung eines neuen Kompetenztypus an, und zwar in Gestalt einer „subsidiären Kompetenz“ des Bundes oder „konkurrierenden Kompetenz zwischen Bund und Ländern“ in folgender Form:

Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes wird auf das unbedingt erforderliche Minimum beschränkt, wie etwa Militär oder Bundesfinanzen, Geld-, Kredit-, Börse- und Bankwesen. In allen übrigen Bereichen beschränkt sich der Bund auf jene Regelungen, deren bundesweite Regelung unerlässlich ist. Im übrigen sind die Länder frei, die betreffende Angelegenheit zu regeln, sie dürfen lediglich einer bundesweiten Regelung nicht widersprechen; wenn möglich, hat sich der Bund auf die Regelung der Grundsätze zu beschränken.

Im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder, der so gut wie alle bisherigen Gesetzgebungskompetenzen der Länder umfaßt, anreichert um jene, die nicht in die

Subsidiärkompetenz des Bundes fallen, sind die Länder alleine befugt, gesetzgeberisch tätig zu werden; dem Bund ist es verwehrt, hier einzugreifen.

Davon ausgehend zeigt eine Analyse der 177 Einzeltatbestände des Bundes, daß sich die Gesetzgebungszuständigkeiten auf 17 Großtatbestände reduzieren lassen, die nicht auf die einzelnen Gesetzesmaterien abstellen, sondern auf Aufgabenbereiche.

Diese Aufgaben könnten folgende sein:

1. Bundesverfassung
2. Äußere Angelegenheiten des Bundes
3. Angelegenheiten der Staatsgrenze und der Grenzüberschreitung
4. Rechtsstellung der Bundesbürger und der Fremden
5. Bundesfinanzen
6. Geldwirtschaft und Kapitalverkehr, Standardisierung (Maße, Gewichte, Normen usw.) und Güterverkehr
7. Justiz (Zivil- und Strafrecht, Gerichte)
8. Innere Sicherheit
9. Angelegenheiten der Wirtschaft
10. Angelegenheiten des Verkehrs
11. Schutz vor Beeinträchtigungen der Umwelt
12. Angelegenheiten der Arbeitswelt
13. Soziale Sicherheit
14. Angelegenheiten der Gesundheit
15. Angelegenheiten der Wissenschaft und Forschung
16. Bundesbehörden einschließlich Dienstrecht
17. Militärische Angelegenheiten

Die bestehenden Kompetenztatbestände lassen sich jeweils einem dieser Aufgabenbereiche zuordnen. Beispielsweise wäre Allgemeine Sicherheitspolizei, Waffen-, Munitions-, Schieß- und Sprengmittelwesen, Vereins- und Versammlungsangelegenheiten, Organisation der Bundespolizei und Bundesgendarmerie dem Aufgabenbereich „Sicherheitswesen“ zuzuordnen. Die Anknüpfung an Aufgabenbereiche bringt es mit sich, daß einzelne, bisher in einem Gesetz geregelte Angelegenheiten verschiedenen Aufgabenbereichen zugeordnet werden; gerade dies ermöglicht aber eine organische Weiterentwicklung und zukünftige aufgabenorientierte Gesetzgebung. Beispielsweise läßt sich der Denkmalschutz unter keine der hier aufgezählten Aufgabentatbestände einordnen und fällt daher künftig in die Zuständigkeit der Länder. Wohl hätte aber der Bund die Verbringung beweglichen Kulturguts ins Ausland zu regeln, weil es sich hierbei um eine Angelegenheit der Grenzüberschreitung handelt.

Von diesen 17 Aufgabenbereichen ist lediglich in sieben eine **ausschließliche Bundeszuständigkeit** erforderlich, und zwar in folgenden:

1. Bundesverfassung
2. Äußere Angelegenheiten (ausgenommen die Staatsvertragskompetenz der Länder)
3. Angelegenheiten der Staatsgrenze und der Grenzüberschreitung
4. Bundesfinanzen
5. Geldwirtschaft und Kapitalverkehr, Standardisierung und Güterverkehr
6. Bundesbehörden
7. Militärische Angelegenheiten

In allen übrigen Aufgabenbereichen gibt es Regelungen, die notwendigerweise bundesweit getroffen werden müssen, überwiegend aber auch länderweise verschieden sein können. In allen diesen Angelegenheiten ist der Bund befugt, Regelungen zu erlassen, soweit eine bundesweit einheitliche Regelung unerlässlich oder erforderlich ist, um gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu garantieren.

Die Beantwortung dieser Frage erfordert letztlich eine politische Bewertung, die nur im Einzelfall getroffen werden kann; es liegt nahe, hierfür Kooperationsverfahren zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wenn letztere betroffen sind, vorzusehen.

Soweit es lediglich erforderlich ist, bundesweite Grundsätze zu erlassen, hat sich der Bund auf diese zu beschränken. Auch im Falle einer bindenden bundesweiten Regelung kann der Bund ausdrücklich zu abweichenden landesgesetzlichen Regelungen ermächtigen. Die Landesgesetzgeber könnten in sämtlichen Aufgabenbereichen ergänzende Regelungen erlassen, sie dürfen nur nicht einer bundesweiten Regelung widersprechen.

Dies erfordert die Aufnahme eines verfassungsrechtlichen "Harmoniegebotes", das besagt, daß in diesen Angelegenheiten gesetzliche Vorschriften der Länder nicht bundesgesetzlichen Vorschriften widersprechen dürfen und im Falle eines solchen Konfliktes die bundesgesetzlichen Vorschriften vorgehen (Bundesrecht bricht Landesrecht). Eine solche Vorrangregel ist bisher der österreichischen Verfassung fremd, doch existiert sie in sämtlichen anderen Bundesstaaten, von Deutschland über Belgien bis zu den USA. Die Schweizer Bundesstaatsdoktrin leitet sie geradezu aus dem Wesen des Bundesstaates ab, was jedenfalls dann gerechtfertigt ist, wenn - wie hier vorgeschlagen - die Kompetenz des Bundes auf bundesweit erforderliche Regelungen beschränkt wird.

Eine **konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit** zwischen Bund und Ländern in diesem Sinne gilt daher für folgende Aufgabenbereiche:

1. Justiz
2. Innere Sicherheit
3. Angelegenheiten der Wirtschaft
4. Angelegenheiten des Verkehrs
5. Schutz vor Beeinträchtigungen der Umwelt
6. Angelegenheiten der Arbeitswelt
7. Soziale Sicherheit
8. Angelegenheiten der Gesundheit
9. Angelegenheiten der Wissenschaft und Forschung
10. Bundesbehörden einschließlich Dienstrecht

Soweit eine Angelegenheit keinem Aufgabenbereich zuordenbar ist, in dem der Bund bundesweite Regelungen treffen darf, verbleibt sie bei der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Diese umfaßt daher zunächst so gut wie alle Gesetzgebungsmaterien, die den Ländern jetzt aufgrund des Artikel 15 B-VG zukommen. Andere Materien werden von der Bundeskompetenz in die Länderkompetenz übertragen.

Soferne dieser Kompetenzbereich ausdrücklich abgesichert werden soll, bietet sich an, die **ausschließlichen Länderkompetenzen** ebenfalls taxativ aufzuzählen (wodurch sich die Generalklausel zu den konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen verschiebt). Dieser könnte beispielsweise folgendermaßen lauten:

1. Landesverfassung
2. Auswärtige Angelegenheiten der Länder
3. Gemeinden
4. Landes- und Gemeindefinanzen
5. Landwirtschaft (einschließlich Jagd und Fischerei)
6. Allgemeine Raumordnung und bauliche Gestaltung
7. Kulturgüter
8. Sport
9. Landesbehörden

Bei dieser Technik der Kompetenzverteilung kommt es vor allem aber deswegen zu einer bedeutenden Ausweitung der Gesetzgebungskompetenzen der Länder, weil sie in allen Aufgabenbereichen, die nicht in die ausschließliche Bundeskompetenz fallen, gesetzgebend tätig werden können. Lediglich soweit der Bund in diesen Bereichen eine unerläßliche

bundesweite Regelung trifft, darf dieser Regelung von den Ländern nicht widersprochen werden. Dies träfe beispielsweise auf den Tierschutz zu, dessen bundesweite Regelung unter dem Gesichtspunkt des Schutzes vor Beeinträchtigungen der Umwelt und der Gesundheit unbedingt erforderlich wäre.

Eine Konkretisierung des Umfangs der jeweiligen Gesetzgebungskompetenzen ergibt sich aus der Technik der Überleitung: In den Erläuterungen wird angeführt, welche bisherigen Tatbestände den neuen Aufgabenbereichen zuzuordnen sind und unter welchen Gesichtspunkten diese Zuordnung jeweils getroffen wird. Der Übergang von materienorientierter Kompetenzverteilung zur Anknüpfung an Aufgabenbereiche hat zur Folge, daß mitunter bisher in einem Gesetz geregelte Materien in Zukunft verschiedenen Aufgabenbereichen zuzuordnen sind, wobei für jeden Teil wiederum zu beurteilen ist, inwieweit er eine bundesweit erforderliche Regelung enthält. Aus der Angabe der Kriterien, unter denen diese Zuordnung erfolgt, ergibt sich der Zweck des jeweiligen Aufgabenbereiches, an dem sich die Interpretation zu orientieren hat.

Vorschlag von Univ.Prof. Dr. Ewald Wiederin

01.12.2003

Stellungnahme zu einer Kompetenzverteilung nach dem „Drei-Säulen-Modell“

1. Zur Rechtssetzung im dritten Kompetenzbereich

Im Rahmen des dritten Kompetenzbereichs ist zunächst die Grundsatzentscheidung zu fällen, ob am Grundsatz der Exklusivität der Kompetenzbereiche festgehalten werden soll oder ob dieser Bereich „Gemeinschaftsaufgaben“ enthalten soll, in denen eine – wie immer ausgestaltete – Koordination zwischen Bund und Ländern stattfinden muss. In meinen Augen spricht alles dafür, nach dem Muster vieler anderer bundesstaatlicher Verfassungen eine Form der konkurrierenden Gesetzgebung zu schaffen, in welchem die Länder zur Gesetzgebung zuständig sind, soweit und solange der Bund keine Vorschriften erlassen hat. Denn dieser Kompetenztypus hat den entscheidenden Vorteil, Subsidiarität mit Flexibilität zu verbinden.

Da grundsätzlich beiden föderalen Partnern der Zugriff auf die Materien der dritten Säule eröffnet wird, tragen sowohl Bund als auch Länder Verantwortung. Die Länder sind in der Lage, Angelegenheiten auch dort umfassend aufzugreifen, wo sie nach derzeitigem Verfassungsrecht untätig bleiben müssen, weil die Kompetenz beim Bund liegt, dieser aber – mitunter infolge politischer Unfähigkeit – von ihr keinen Gebrauch macht. Umgekehrt kann der Bund dort, wo es den Ländern nicht gelingt, Aufgaben auf regionaler Ebene zufrieden stellend zu bewältigen, in die Bresche springen, ohne zuvor die Bundesverfassung ändern zu müssen. Das System wird insgesamt beweglicher und dadurch auch kompetitiver.

Außerdem wird es hiedurch wesentlich leichter, „Querschnittsmaterien“ in den Griff zu bekommen. Neue Politikansätze sind häufig Querschnittsansätze, die nicht in die tradierten Schubladen passen (UVP, Datenschutz, Umweltinformation, integrierte Unfallprävention usw.). Je starrer eine Kompetenzverteilung ist, desto schwieriger wird es, solche Ansätze überhaupt zu verfolgen, weil das, was der Querschnittsansatz fordert, von der Kompetenzverteilung als Querschnittsmaterie inhibiert wird.

Die Länder würden mit der starren Kompetenzgrenze zwischen Bund und Ländern zwar die Gewissheit verlieren, den Bund vor dem Verfassungsgerichtshof in die Schranken weisen zu können: Ihr Hausgut in der zweiten Säule wäre (ebenso wie das Hausgut des Bundes in der ersten) auf überschaubare Kernaufgaben geschrumpft. Sie würden aber die Möglichkeit gewinnen, die Lücken in den Bundesregelungen durch eigene Gesetze aufzufüllen und passgenaue Anschlussstücke zu den Vorschriften im Bereich der zweiten Säule (Hausgut der Länder) herzustellen.

Entgegen einer verbreiteten Meinung halten sich die strukturellen Einschnitte, die eine solche konkurrierende Gesetzgebung mit sich brächte, in Grenzen. Bei genauerem Hinsehen liegt nämlich keine konkurrierende Kompetenz vor, die mit dem Grundsatz der Exklusivität der Kompetenzbereiche bricht, weil es sich um alternativ-ausschließliche Kompetenzen handelt.

Aus diesem Grund ist auch keine Konfliktlösungsregel „Bundesrecht bricht Landesrecht“ erforderlich, wie sie von Schnizer vorgeschlagen wird. In Deutschland ist diese Regel zwar in Art 31 GG verankert, es ist dort aber völlig unklar, was sie bedeutet. In der Schweiz ist diese Regel ein Reflex des Umstands, dass Bundesgesetze vom Bundesgericht nicht auf ihre Kompetenzkonformität überprüft werden dürfen und dass deshalb selbst die

ungerechtfertigte Inanspruchnahme von Kompetenzen durch den Bund die Nichtigkeit von kantonalem Recht zur Folge hat. In Österreich ist eine Vorrangregel entbehrlich, weil mit der Verfassungsgerichtsbarkeit und der lex-posterior-Regel das Auslagen zu finden ist. Wenn der Bund auf eine Angelegenheit der dritten Säule zugreift, haben insoweit die Länder ihre Kompetenz verloren, ihre Regelungen sind entweder außer Kraft getreten oder wegen Kompetenzwidrigkeit vom Verfassungsgerichtshof aufzuheben. (Die Sorge, ein Land könnte einem früheren Bundesgesetz derogieren und sich dadurch die fehlende Kompetenz zurückerobern, ist deshalb unbegründet, weil es aufgrund des kleineren räumlichen Geltungsbereiches nur zu einer Zurückdrängung des Bundesgesetzes kommen kann.) Eine Vorrangregel würde nur zu Konfusion führen, weil sie wohl bedeuten müsste, dass ein späteres Landesgesetz entweder als absolut nichtig oder zumindest als unanwendbar zu betrachten wäre – mit negativen Folgen für die Rechtssicherheit, weil jede Verwaltungsbehörde zunächst eine inzidente Prüfung von Landesrecht auf seine Kompetenzkonformität vornehmen müsste, bevor sie es anwendet.

Innerhalb der dritten Säule sollte der Bund die Möglichkeit haben, sich auf Grundsätze zu beschränken. Von einer Verpflichtung durch Übernahme des Typus des Art 12 B-VG ist hingegen abzuraten. Gesetze durchgängig so zu formulieren, dass sie nicht im Sinne des Art 18 B-VG hinreichend bestimmt sind (was die Lehrbücher fordern), ist unmöglich, wenn man inhaltlich etwas Sinnvolles erreichen will. Sowohl die Praxis der Richtlinien als auch der deutschen Rahmengesetzgebung zeigen deshalb, dass ein gewisses Maß an Vollregelungen unvermeidbar ist. (Und auch in Österreich ist es im Grund erst die Bezeichnungspflicht, die bewirkt, dass manche Grundsatzregelung, die eigentlich hinreichend bestimmt und anwendbar wäre, nicht unmittelbar anwendbar ist.)

Ebenso abzuraten ist von Delegationen. Die Erfahrung mit Art 10 Abs 2 B-VG sind dermaßen trist, dass von einer Verallgemeinerung dieses Instruments nichts erwartet werden kann. (Das Beste, was man von diesem Instrument sagen kann, ist, dass es wenn schon keinen Nutzen hat, so doch auch keinen Schaden stiftet.) Wenn eine Angelegenheit wirklich den ausschließlichen Zuständigkeiten zugeordnet werden soll, verbieten sich Delegationen von selbst, weil sie mit der Ausschließlichkeit brechen. Im dritten Kompetenzbereich haben sie ebenfalls keinen Platz, weil es dort ohnedies Aufgriffsmöglichkeiten gibt. Ihr eigentlicher Sinn könnte in einem solchen Rahmen letztlich nur darin bestehen, dass eine Gebietskörperschaft durch „Verweigerung“ der Delegation die Angelegenheit für die andere Gebietskörperschaft sperrt, ohne dass sie selbst sich um diese Angelegenheit kümmert.

2. Zur Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung des Bundes im dritten Kompetenzbereich

Auch die zweite Frage berührt einen grundsätzlichen Punkt. Wir müssen uns entscheiden, ob wir auf politische oder auf rechtliche Instrumente setzen wollen, um die Interessen der Länder zu sichern. Eine Kombination solcher Instrumente, wie sie von der WKÖ vorgeschlagen ist, halte ich für schädlich, weil sie letztlich dazu führt, dass die Gebietskörperschaften auf beide Karten setzen können und eine Lösung, die sie zunächst politisch mitgetragen haben, später vor dem Verfassungsgerichtshof bekämpfen können.

Erwägt man rechtliche Instrumente, so bietet es sich an, nach Bonner Muster „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ zu einem objektivem Kriterium zu machen, das über die Zulässigkeit der Inanspruchnahme der Kompetenz entscheidet. Mit solchen Klauseln zu judizieren, ist extrem schwierig, weil es im Unterschied zur grundrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprüfung an Bezugspunkten fehlt, die eine

Abwägung strukturieren und sie rational nachvollziehbar machen. Verfassungsgerichte tendieren deshalb überwiegend dazu, entsprechende Vorbehalte als nicht justiziabel zu erklären: Die amerikanischen Kompetenzrechtsprechung ist hierfür ebenso ein Beispiel wie die ältere Praxis des Bundesverfassungsgerichts zur Stammfassung des Art 72. Es ist daher in meinen Augen kein Zufall, dass auch die Neufassung des Art 72, die dem Bundesverfassungsgericht das Anlegen objektiver Maßstäbe zur Pflicht macht, bis heute zu keiner grundlegenden Umorientierung der Rechtsprechung geführt hat.

Nach meinem Dafürhalten hat die Politik durch solche quasi-objektiven Kriterien nichts zu gewinnen und die Verfassungsgerichtsbarkeit nur zu verlieren. Mit rationalen Argumenten lässt sich die Frage, ob eine Angelegenheit besser auf gliedstaatlicher oder auf gesamtstaatlicher Ebene aufgehoben ist, nur schwer lösen. Aus diesem Grund bieten die Kompetenzverteilungskataloge der bundesstaatlichen Verfassungen ein erstaunlich vielfältiges Bild.

Ob es Bedarf nach einer einheitlichen Bundesregelung gibt, sollte daher politisch und nur politisch entschieden werden. Als entsprechende Instrumente sind zum einen die paktierte Gesetzgebung, zum anderen die Einbindung des Bundesrates oder der Länder erwogen worden.

Von paktierte Gesetzgebung ist ganz entschieden abzuraten. Wie sehr sie zu wechselseitiger Lähmung und zu Zersplitterungen führt, lässt sich im Bereich des Art 15 Abs 4 B-VG anschaulich studieren: Allein um die geltende Rechtslage hinsichtlich der Zuständigkeiten der Bundespolizeidirektionen in der Straßenpolizei zu eruieren, braucht es Stunden, und alle aktuellen Kommentare der StVO helfen bei dieser Aufgabe nicht weiter. Diesen Typus zu verallgemeinern, hätte den sicheren Ruin der dritten Säule zur Folge.

Vor die Wahl gestellt, entweder den Bundesrat oder die Länder mit Ingerenzmöglichkeiten auszustatten, verdient eine Bundesratslösung den Vorzug. Die deutschen Erfahrungen zeigen aber, dass auch dieses Modell seine Tücken hat, weil es Blockademöglichkeiten eröffnet und weil es tendenziell Einigungen auf niedrigstem Niveau begünstigt. Zu meinen, dass es gelingen könnte, durch eine Reform des Bundesrats die Länderkammer auf die Vertretung von Länderinteressen zu beschränken und den Einfluss von Parteipolitik zurückzudrängen, ist naiv. Überall dort, wo es Länderkammern gibt, sind die Parteigrenzen wichtiger als die Länderinteressen, und ich halte das in einer Parteiendemokratie grundsätzlich auch für legitim.

3. Zu den Kriterien einer Zuordnung von Aufgabenfeldern zu den drei Säulen

Der durch die dritte Frage berührte Punkt ist nicht weniger fundamental. Wir stehen vor der Grundsatzentscheidung, den dritten Kompetenzbereich entweder schlank zu halten oder sie mit einem breiten Aufgabenspektrum aufzufüllen, und die Antwort hängt wesentlich von den Kriterien ab, die über eine Zuordnung entscheiden sollen.

Meines Erachtens können es keine anderen Kriterien sein als jene, die über eine Zuordnung zur ersten und zur dritten Säule Auskunft geben, und ich schlage vor, neben der Frage, ob in der Angelegenheit ein Bundesgesetz grundsätzlich möglich sein soll, auch die Vollzugszuständigkeiten in die Betrachtung einzubeziehen. Dementsprechend wären der ersten und der zweiten Säule jene Angelegenheiten zuzuordnen, die ausschließlich durch Bundesorgane oder durch Landesorgane im organisatorischen Sinne zu vollziehen sind. In

der dritten Säule sollten demgegenüber jene Angelegenheiten versammelt werden, in denen die Vollzugszuständigkeit nicht ein für allemal verfassungsrechtlich vorgegeben sind.

Dieser Vorschlag trägt dem Umstand Rechnung, dass sich in Österreich auf der Vollzugsebene ein Verbundföderalismus entwickelt hat: Durch die Omnipräsenz „mittelbarer Verwaltungen“ – einer Figur, die in anderen Bundesstaaten nicht existiert – haben die Ausnahmen die bundesstaatliche Regel (Vollzugszuständigkeit einer Gebietskörperschaft bedeutet, dass diese die betreffend Aufgabe ausschließlich durch eigene Organe besorgen darf) in den zweiten Rang verwiesen. An diesem Zustand lässt sich wenig ändern. Mir wäre ein traditionelles bundesstaatliches Modell, das Gesetzgebungs-, Vollziehungs-, Organisations- und Finanzverantwortung möglichst konzentriert, wesentlich lieber als der derzeitige Zustand. Das ändert nichts daran, dass der Zug 1925 in eine andere Richtung abgefahren ist und dass auch im Rahmen des Konvents alle Weichen in Richtung Vollzugsföderalismus gestellt sind.

Dem dritten Bereich sind deshalb in meinen Augen all jene Angelegenheiten zuzuordnen, in denen für eine Mitwirkung sowohl von Bundes- als auch von Landesorganen Raum bleiben soll. Als Regel sollte gelten, dass die Vollziehung von den Ländern zu besorgen ist, dass aber auch die Mitwirkung von Bundesexekutivorganen oder die Betrauung von Bundesbehörden mit Entscheidungszuständigkeiten vorgesehen werden kann. Diese höhere Flexibilität benötigen wir deshalb, weil es ansonsten nicht gelingen wird, jene zahlreichen Verfassungsbestimmungen aufzulösen, die eine nach allgemeinen Regeln verbotene Mitwirkung im fremden Vollzugsbereich vorsehen. Die Verfassungsbestimmungen im StaatsbürgerschaftsG seien als Beispiel erwähnt. Es zeigt, dass die Arbeiten dieses Ausschusses auch die Entscheidung darüber beeinflussen werden, ob man das Risiko in Kauf nehmen kann, in die neue Verfassung ein Inkorporationsgebot aufzunehmen.

4. Bedarfskompetenzen

Mit Öhlinger bin ich der Auffassung, dass es mit den „drei Säulen“ nicht das Bewenden haben kann. Daneben sollte auch für die klassischen Formen der Bedarfsgesetzgebung Raum bleiben, die es schon bisher gibt. Neben der Bedarfskompetenz für das Verwaltungsverfahren, die weiterhin existieren muss, wenn das Verfahren in den Angelegenheiten der dritten Säule (also zB im Baurecht) nach dem AVG ablaufen soll, halte ich insbesondere ein Äquivalent für die lex Starzyński (angelehnt an die Urkonzeption der Zivil- und Strafkompentenz im StGG 1867) sowie eine Bedarfskompetenz für die Umsetzung von Völkerrecht und Europarecht für notwendig. Gemeinsame Klammer dieser Kompetenzen könnte sein, dass sie zur Erlassung einheitlicher Vorschriften ermächtigen und dass daneben zur Regelung des Gegenstandes erforderliche abweichende Regelungen im Materiengesetz zulässig bleiben.

Meine Vorstellungen über die grundsätzliche die Zuordnung von Angelegenheiten zu den drei Säulen sind dem beigeschlossenen Textvorschlag zu entnehmen. Er mag verdeutlichen, dass ein Kompetenzkatalog auch schlank gehalten werden kann.

X. Abschnitt: Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern

Ausschließliche Kompetenzen des Bundes

Art. KV1. Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Bundesverfassung;
2. äußere Angelegenheiten; Grenzvermarkung;
3. Zollwesen;
4. Bundesfinanzen und Monopolwesen;
5. Geld- und Kapitalmarktrecht; Standardisierung;
6. Sicherheitswesen;
7. Verkehrswesen bezüglich der Eisenbahnen und der Luftfahrt; Angelegenheiten der Bundesstraßen;
8. militärische Angelegenheiten;
9. höheres Schulwesen;
10. Einrichtung der Bundesbehörden und der sonstigen Bundesorgane.

Ausschließliche Kompetenzen der Länder

Art. KV2. Landessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten:

1. Landesverfassung;
2. Landwirtschaft und Bodenreform;
3. Jagd und Fischerei;
4. Naturschutzwesen;
5. Raumordnung, soweit sie nicht unter Art. KV1 Z 7 und 8 fällt;
6. Hochbaurecht;
7. Feuerpolizei;
8. Kindergarten- und Volksschulwesen;
9. Einrichtung der Landesbehörden und der sonstigen Landesorgane;
10. Gemeinderecht und Gemeindeaufsicht.

Konkurrierende Kompetenzen

Art. KV3. In den übrigen Angelegenheiten ist die Gesetzgebung Landessache, soweit und solange der Bund keine Gesetze und Verordnungen erlassen hat.

Der Bund kann sich in diesen Angelegenheiten auf die Vorgabe von Grundsätzen beschränken, die ausdrücklich als Grundsatzgesetze oder Grundsatzbestimmungen zu bezeichnen sind.

Die Vollziehung der in diesen Angelegenheiten erlassenen Vorschriften ist Landessache, soweit die Bundesgesetze nicht Bundesbehörden die Vollziehung übertragen.

Bundesgesetze, die Bundesbehörden die Vollziehung übertragen oder deren Mitwirkung in der Landesvollziehung vorsehen, bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Landesgesetze, die die Mitwirkung von Bundesorganen vorsehen, bedürfen der Zustimmung der Bundesregierung. Zustimmungen gelten als erteilt, wenn sie nicht innerhalb von acht Wochen verweigert werden.

Bedarfskompetenzen

Art. KV4. Ungeachtet des Art KV2 können vom Bund einheitlich geregelt werden:

1. das Zivilrecht und das Justizstrafrecht;
2. das Verwaltungsverfahren, die allgemeinen Bestimmungen des Verwaltungsstrafrechts, das Verwaltungsverfahren, die Verwaltungsvollstreckung und der Schutz personenbezogener Daten;
3. Angelegenheiten, in denen Rechtsakte im Rahmen der europäischen Integration oder völkerrechtliche Verträge umzusetzen sind.

In den die einzelnen Gebiete der Vollziehung regelnden Bundes- und Landesgesetzen können hievon abweichende Regelungen nur getroffen werden, soweit sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind.

Die Vollziehung der in den Angelegenheiten gemäß Abs 1 Z 1 erlassenen Vorschriften ist Bundessache, die Vollziehung der in den Angelegenheiten gemäß Abs 1 Z 3 erlassenen Vorschriften Landessache. Die Handhabung der gemäß Abs 1 Z 2 erlassenen Vorschriften ist Bundes- oder

Landessache je nach dem, ob die den Gegenstand des Verfahrens bildende Angelegenheit in die Bundes- oder in die Landesvollziehung fällt.

Vorschlag von Dr. Klaus Wutte

01.12.2003

STELLUNGNAHME

zum

Kompetenzverteilungs-Entwurf von Prof. Dr. Peter Bußjäger

Der vorliegende Entwurf stellt aus meiner Sicht eine gute Grundlage für eine möglichst zweckmäßige und ausgewogene Festlegung der Gesetzgebungskompetenzen dar.

Für die neue Kompetenzverteilung ist der gewählte methodische Ansatz grundsätzlich richtig. Einerseits einen klar umrissenen ausschließenden Zuständigkeitsbereich für den Bund bzw. für die Länder zu schaffen – andererseits für die nur gemeinsam lösbaren Themen und Zuständigkeitsbereiche einen eigenen sogenannten „gemischten Zuständigkeitsbereich“ zu schaffen.

Aus der Sicht eines Ländervertreeters ist es unerlässlich, für die konkrete Zuordnung von Kompetenzen in einen der drei Zuständigkeitsbereiche einen solchen Maßstab anzulegen, der von einem maximal vertretbaren Ausmaß an Länderzuständigkeiten im Sinne eines imperativen Föderalismus und einer konsequenten Subsidiarität ausgeht.

Konsequenterweise bedeutet dies nicht nur eine Forcierung des Länderzuständigkeitsbereiches, sondern auch eine des „gemischten Bereiches“ im Hinblick auf die Abgrenzung desselben zum Zuständigkeitsbereich des Bundes.

Das Modell der „konkurrierenden Gesetzgebung“ ist vom Prinzip her gut zu heißen, aber in seiner endgültigen Ausprägung noch diskussionswürdig. Vorstellbar ist für mich in diesem Zusammenhang eine Art „Initiativrecht“ der Länder zur Arrogation von Gesetzgebungsmaterien, welche nur durch begründetes Veto seitens des Bundes mit „Beweislast“ auf dessen Seite zu konterkarieren wäre. Diesbezüglich erwarte ich mir von der weiteren Diskussion noch die Möglichkeit der Erarbeitung von gemeinsamen Lösungsansätzen.

Im Besonderen halte ich fest, dass über einzelne Klammerinhalte des „Bußjäger-Entwurfes“ noch Diskussionsbedarf besteht. Dabei ist aus meinem Verständnis auch noch jene Frage zu klären, inwieweit der außer Streit stehende Bundeskompetenztatbestand „Zivilrecht“ die Erlassung von für die Ausgestaltung von Landesmaterien notwendigen Verfahrensregelungen determinieren bzw. einschränken darf. In diesem Zusammenhang plädiere ich konkret für einen größeren Handlungsspielraum im Sinne einer Ermächtigung zur Festlegung von erforderlichen annexen Verfahrensregelungen, soweit sie sich aus den inhaltlichen Notwendigkeiten zwingend ergeben.

Der weiteren Diskussion – auch über die von mir genannten Punkte – mit großer Spannung entgegensehend, verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen

LAbg. Dr. Klaus Wutte

Nachtrag:

Übersicht über die dem Ausschussbericht angeschlossenen Papiere

(nach Sitzungen geordnet)

Im Folgenden wird eine Übersicht über die dem Ausschussbericht angeschlossenen Papiere - geordnet nach dem Datum Ihrer Vorlage - gegeben:

2. Sitzung **09.10.2003:**

- Statement zum Mandat von Dr. Christoph **Leitl/WKÖ**: „Statement zum Mandat des Ausschusses 5
- Arbeitsunterlage von Dr. Madeleine **Petrovic/Grüne** für den Ausschuss 5

4. Sitzung **07.11.2003:**

- Papier „Vorschlag für eine Zuordnung der Gesetzgebungskompetenzen zu Bund und Ländern“ von Univ.Doz. Dr. Peter **Bußjäger**
- Papier „Punktation für eine aufgabenorientierte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Drei-Säulenmodell“ von Dr. Johannes **Schnizer**
- Papier „Diskussionsvorschlag für eine neue Kompetenzverteilung“ von der **WKÖ**

5. Sitzung **01.12.2003:**

Stellungnahmen zum "Drei Säulen-Modell" einer künftigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern:

- Stellungnahme von Dr. Christoph **Leitl/WKÖ**
- Stellungnahme von Univ.Prof. Dr. Theo **Öhlinger**
- Stellungnahme von Dr. Ferdinand **Faber** (für Dr. Franz **Schausberger**)
- Stellungnahme von Walter **Prior**
- Stellungnahme von Dr. Madeleine **Petrovic/Grüne**
- Stellungnahme von Univ.Doz. Dr. Peter **Bußjäger**
- Stellungnahme von Mag. Renate **Brauner**
- Stellungnahme von Univ.Prof. Dr. Gerhart **Holzinger**
- Stellungnahme von Dr. Ulrike **Baumgartner-Gabitzer**
- Stellungnahme von Univ.Prof. Dr. Ewald **Wiederin**
- Stellungnahme von Dr. Klaus **Wutte**
- Stellungnahme von Dieter **Egger** und Herbert **Scheibner** (gemeinsam)
- Stellungnahme von DI Josef **Pröll**

7. Sitzung **15.01.2004:**

- Papier „Punktation für die vom Mandat des Ausschusses 5 abgesteckten Themenbereiche“ vom 14.01.2004 von Univ.Doz. Dr. Peter **Bußjäger**

9. Sitzung 09.02.2004:

- Papier zu „Modell Kompetenzverteilung – Verfahren in der 3. Säule“ von Dr. Johannes **Abentung**, Mag. Anna Maria **Hochhauser** und DDr. Karl **Lengheimer** vom 09.02.2004
- Schreiben zu „Formulierung eines Teileinspruchsrechtes des BR“ von Prof. Albrecht **Konecny** vom 04.02.2004

10. Sitzung 23.02.2004:

- Papier „Vorschläge zur Neuformulierung und Aufteilung von Gesetzgebungszuständigkeiten“ von Univ.Prof. Dr. **Funk**
- Versuch einer Synopse (Zuordnung von Gesetzgebungszuständigkeiten) von Univ.Doiz. Dr. **Bußjäger**